DOI: 10.51522/2307-0382-2021-224-1-65-72

УДК 340

С. А. СИВЦОВ

начальник факультета профессионального обучения и дополнительного профессионального образования ФКОУ ВО СЮИ ФСИН России,
кандидат юридических наук, подполковник внутренней службы

Самара

SERGEI A. SIVTSOV

Head of the Faculty of Vocational Training and Additional Vocational Training
of the SLI of the FPS of Russia,
Candidate of Law, Lieutenant-Colonel of the Internal Service

Samara

Комплексная стратегия противодействия коррупции в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации

Comprehensive anti-corruption strategy in The Penal System of the Russian Federation

Аннотация. В статье рассматриваются: вопрос выработки стратегии противодействия коррупции в уголовно-исполнительной системе; проблемы предотвращения совершения коррупционных преступлений; проблема национальной безопасности государства, меры противодействия и профилактики совершения коррупционных преступлений при исполнении наказаний. Определены общие положения комплексной стратегии противодействия коррупции в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные преступления, комплексная стратегия, противодействие коррупции, доктрина, меры профилактики.

Abstract. The article discusses: the issue of developing a strategy for combating corruption in the penal system; problems of preventing the commission of corruption crimes; the problem of ensuring the national security, measures of counteraction and prevention of the commission of corruption crimes in the execution of sentences. General provisions of a comprehensive anti-corruption strategy in the penal system of the Russian Federation have been defined.

Key words: corruption, corruption crimes, comprehensive strategy, anti-corruption, doctrine, preventive measures.

12.00.08 Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право (юридические науки)
Criminal law and criminology; penal law

Наиболее приемлемо как с научной, так и с законотворческой точки зрения, на наш взгляд, понимать определение коррупции в широком смысле слова, вкладывая в ее понятие не только признаки взяточничества, но и любое злоупотребление служебными полномочиями. Исторически происходило формирование общественного сознания, совершенствовались и укреплялись новые формы управления обществом и государством, видоизменялись и коррупционные проявления. Принято считать, что коррупция была свойственна всем эпохам и периодам развития государств. Совокупность признаков коррупционности в виде складывающихся отношений между субъектами общественного договора, противоречий общества и государства между собой, субъектов с устоявшимися нравственными нормами и правовым порядком была присуща разным государствам. Однако степень распространения коррупционных явлений была разной и определялась множеством детерминант, в том числе экономическими факторами, правовым порядком, политическими традициями, морально-нравственными устоями общества.

По данным судебной статистики, формируемой на основе ежегодного отчета о результатах рассмотрения уголовных дел по отдельным статьям Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), по вступившим в законную силу приговорам и другим судебным постановлениям, в том числе по преступлениям коррупционной направленности, приведенной на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, нами сделаны определенные выводы.

Исходя из числа преступлений, по которым вынесены обвинительные приго-

воры и назначены наказания осужденным лицам по основной квалификации: за совершение преступлений коррупционной направленности, заметно снижение их числа. Так, в 2017 году оно составило 17 334 преступления, в 2018 – 16 607, в 2019 – 15 562 [1].

Следует отметить, что в данном случае учитывается весь перечень деяний коррупционной направленности. Однако если брать в расчет только деяния, квалифицированные по статьям 290 и 291 УК РФ, то в 2017 году их было совершено 3 420, в 2018 – 3 719, в 2019 – 4 445 [1]. Их удельный вес в общей сумме всех коррупционных преступлений составил в 2017 году 20 %, в 2018 – 22 %, в 2019 – 28 %. Это означает, что растет количество совершаемых противоправных деяний по наиболее серьезным составам коррупционных преступлений.

Анализируя статистические данные о состоянии дисциплины и законности в деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), отмечается, что в рамках прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний в Российской Федерации по представлению прокуратуры к дисциплинарной ответственности привлечено в 2017 году 38 710 работников УИС, 2018 – 40 405, 2019 – 44 174 [2].

Таким образом, рост совершения противоправных деяний в приведенных статистических данных дает нам право утверждать о возможной недостаточности профилактических мер противодействия коррупционным преступлениям, заложенных в антикоррупционном законодательстве.

Немаловажно учитывать, что анализ правового порядка и концептуальных основ государственной антикоррупционной политики всегда оставался актуальным в

контексте формирования мер противодействия коррупционным проявлениям.

Начало XXI века ассоциируется с активным принятием правовых основ в сфере противодействия коррупции в нашей стране. Были ратифицированы основополагающие международные правовые акты, такие как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [3] и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию [4].

Достаточно полно нормативно урегулирована антикоррупционная деятельность государственных органов. Принят основополагающий закон – Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [5]. Согласно пункту 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 (далее – Стратегия), одной из серьезных угроз государственной и общественной безопасности является коррупция [6]. В соответствии с пунктом 46 Стратегии в целях искоренения причин и условий, порождающих коррупцию, реализуются Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 [7], и Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 [8].

Законодательная база выступает основой для формирования механизмов противодействия и минимизации распространения коррупции в Российской Федерации. Между тем следует отметить, что меры противодействия коррупции будут работать наиболее эффективно в том лишь случае, когда сформирована

полноценная правовая основа в данной сфере и разработано основополагающее содержание российской антикоррупционной политики.

Следует отметить, что законодатель выделяет коррупцию в череде глобальных проблем государственной и общественной безопасности, осознает значение проводимой последовательной антикоррупционной политики государственных органов.

На данном этапе развития нашего государства присутствуют существенные коллизии в правовом порядке регламентации антикоррупционной политики и лишь в общем виде сформированы постулаты концептуальной основы противодействия коррупции в органах исполнительной власти.

В настоящее время в правовой системе России во множественном числе присутствуют такие политико-правовые документы, как «стратегия», «национальный план», «основы государственной политики», «доктрина» и так далее. Идеи, закрепленные в них, носят в большей степени политико-идеологический характер, нежели юридическое значение. Следует отметить, что правовая неопределенность присуща всем обозначенным формам как по субъекту инициирования утверждения, так и по кругу регулируемых вопросов. Некоторые из них исходят от Президента, а некоторые от Правительства Российской Федерации. Следует отметить, что федеральные органы исполнительной власти издают собственные отраслевые политико-правовые документы. Например, Концепция национальной образовательной политики Российской Федерации, утвержденная Министерством образования и науки Российской Федерации [9].

Согласимся с М. А. Мушинским, который в своем исследовании указывает, что

«в результате проведенного анализа стратегий, концепций и доктрин в правовой системе Российской Федерации, проблем их статуса, юридической техники и соотношения друг с другом, представляется правильным утверждать, что логически оправдана последовательность: доктрина – концепция – стратегия. На основании доктрины может быть выработана концепция, которая, в свою очередь, должна быть реализована в стратегии» [10]. Доктрина в воззрениях М. А. Мушинского выступает в виде документа стратегического планирования, является научно-политическим руководством к действию и лежит в основе фиксируемых в концепциях, стратегиях и в законодательстве политических и правовых решений. Концепция, в свою очередь, выступает документом стратегического планирования, базисом которого выступает доктрина; содержит в себе принципы правовой политики в рассматриваемой сфере [10]. В соответствии с целями, сформированными концепцией, в стратегии закрепляются долгосрочные задачи общественного и нормативного регулирования. В стратегии также могут быть указаны конкретные нормативные правовые акты, подлежащие изменению либо принятию; закреплены соответствующие целевые программы, а также мероприятия и средства, описание мер (механизмов), сроки принятия и исполнения [10].

На данном этапе развития правовой основы противодействия коррупции очевидным выглядит отсутствие разработанной государственной антикоррупционной доктрины как единого политико-правового документа.

Отчасти антикоррупционной доктриной принято считать Национальную стратегию противодействия коррупции в Российской Федерации [7]. Данный до-

кумент, представляющий собой узаконенный нормативный правовой акт, обязательный для исполнительной власти, признает коррупцию наиболее существенной проблемой достижения национальной безопасности страны, содержит в себе функции поднадзорности и прозрачности исполнения норм; возможность осуществления не только внутриведомственного, но и общественного контроля; определяет цели и задачи, основные принципы антикоррупционной деятельности.

Национальная стратегия противодействия коррупции предусматривает возможность принятия соответствующих антикоррупционных политико-правовых документов в каждом органе исполнительной власти.

В рамках разработки такого нормативного акта потребуется комплексное научно-практическое исследование коррупции. В результате чего понятие «коррупция» как явление будет подвержена анализу с различных точек зрения, исследованы причины и условия коррупционных правоотношений и коррупционного поведения государственных служащих.

Особое внимание, на наш взгляд, необходимо направить на противодействие совершению коррупционных преступлений сотрудниками УИС. Должностные лица уголовно-исполнительной системы как с юридической, так и с моральной точки зрения, не должны допускать совершения коррупционных деяний, так как их служебная деятельность связана с каждодневным процессом исправления преступивших закон лиц. Правопослушное поведение сотрудников ведомства – это первоочередная задача по превентивной профилактике пенитенциарного и постпенитенциарного рецидива, которая выражается в каждодневной законопослушной служебной деятельности.

В соответствии с Положением о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний», одной из основных задач, стоящих перед ФСИН России, является обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы или в виде принудительных работ, и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них осужденных, лиц, содержащихся под стражей, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов [11].

В рамках обеспечения реализации закрепленных в законе задач, стоящих перед ФСИН России, ключевым моментом, по нашему мнению, должно являться криминологическое исследование причин и условий, способствующих распространению коррупционных деяний, совершенствование оперативно-розыскной профилактики коррупционной пенитенциарной преступности, так как оперативные аппараты собственной безопасности уголовно-исполнительной системы и оперативные подразделения пенитенциарных учреждений располагают собственными силами и средствами в соответствии со статьей 84 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и могут обеспечить выявление, предупреждение и раскрытие готовящихся и совершаемых в исправительных учреждениях преступлений коррупционного характера. Немаловажным моментом является и совершенствование общих превентивных механизмов противодействия коррупции при исполнении уголовных наказаний.

В рамках настоящей работы нами представляется необходимость определиться с общей идеей выработки комплексной стратегии противодействия коррупции в уголовно-исполнительной системе (далее – Стратегия противодействия коррупции в УИС); остро обозначить проблему недостатка мер по противодействию коррупционным преступлениям в рамках исполнения лишения свободы и иным коррупционным деяниям. Следует отметить, что конкретные меры (механизмы) противодействия коррупционным проявлениям в системе исполнения наказаний, структурно раскрывающих Стратегию противодействия коррупции в УИС, будут рассмотрены автором в дальнейших научных исследованиях проблем коррупции в УИС.

Ключевым моментом в процессе выработки Стратегии противодействия коррупции в УИС должен стать вопрос взаимоотношений учреждений и органов уголовно-исполнительной системы со структурами общества в лице общественных организаций.

Нами отмечается, что при всем механизме функционирования общественных наблюдательных комиссий, действующих в территориальных органах ФСИН России, при всей проделываемой ими работе по профилактике коррупционных проявлений, вопрос сокращения коррупционных преступлений среди сотрудников УИС остается нерешенным [12]. На наш взгляд, ключевым моментом должна стать профилактика совершения должностных преступлений через введение специализированных санкций уголовно-правового характера, вплоть до ужесточения наказания. Как вариант – лишение права занимать определенные должности, заниматься определенной деятельностью пожизненно [12].

На наш взгляд, Стратегия противодействия коррупции в УИС должна включать в себе: изучение коррупции как негативного социального явления, изучение коррупции в рамках экономических отношений социума, изучение политических рисков в рамках функционирования государственных органов в процессе взаимодействия, изучение правовых норм, запрещающих и ограничивающих коррупционные проявления в рамках законодательного регулирования на разных уровнях, а также формирование в обществе негативного отношения к коррупции [12].

Ключевым остается вопрос создания серьезных политических и социально-экономических стимулов для работников УИС, направленных на улучшение их материального положения, повышение престижа службы, а также совершенствование мер по сокращению коррупционных

преступлений при исполнении наказаний в местах лишения свободы.

По вопросу престижа службы в уголовно-исполнительной системе России, а также социального обеспечения неоднократно высказывался директор ФСИН России А. П. Калашников: «Ставлю перед собой задачу, прежде всего, в укреплении кадрового потенциала, создании команды профессионалов, которые, видя, как меняется страна, время, нормативная база, двигали бы службу с учетом современных требований... Нужно укреплять кадровый потенциал, в том числе через повышение социальной защищенности сотрудников ведомства ... Мы хотим, чтобы сотрудник, когда заступал на службу, был уверен, что его семья обеспечена, что у него достойная зарплата, жилье, что его дети могут получить хорошее образование» [13]. ♦

1. Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации [сайт]. 17.12.2020 URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150> (дата обращения: 17.12.2020).

2. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры // Генеральная прокуратура Российской Федерации [сайт]. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 15.05.2020).

3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // СЗ РФ. 2006. № 26. ст. 2780.

4. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // СЗ РФ. 2009. № 20. ст. 2394.

5. О противодействии коррупции : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102126657> (дата обращения: 17.12.2020).

6. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1. Ч. 2. ст. 212.

7. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы : указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 // СЗ РФ. 2018. № 27. ст. 4038.

9. Концепция национальной образовательной политики Российской Федерации : утв. приказом Министерства образования и науки Рос. Федерации от 03.08.2006 № 201 // Бюллетень Министерства образования и науки Российской Федерации. Высшее и среднее профессиональное образование. 2006. № 11.

10. Мушинский М. А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 488–499.

11. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента Рос. Федерации от 13.10.2004 № 1314 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020). Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

12. Сивцов С. А. К вопросу о комплексной стратегии противодействия коррупции в уголовно-исполнительной системе России // Вестник Самарского юридического института. 2019. № 5. С. 84.

13. Право сидящего // Российская газета. 2019. № 275. 4 декабря.

1. Judicial statistics data on corruption cases // Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation [site]. 17.12.2020 URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150> [Accessed 17th December 2020].

2. Basic statistical data on the activities of the prosecutor's office // General Prosecutor's Office of the Russian Federation [site]. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/> [Accessed 15th May 2020].

3. United Nations Convention against Corruption // Collection of Laws of the RF. 2006. No. 26 Art. 2780.

4. Convention on criminal responsibility for corruption // Collection of Laws of the RF. 2009. No. 20. Art. 2394.

5. On the Anti-corruption : Federal Law of 25.12.2008 No. 273-FZ (as amended on 24.04.2020) // Official Internet portal of legal information [site]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102126657> [Accessed 17th December 2020].

6. On the National Security Strategy of the Russian Federation : Decree of the President of the Russian Federation of 31.12.2015 No. 683 // Collection of Laws of the RF. 2016. No. 1. Part 2. Art. 212.

7. On the National Anti-Corruption Strategy and the National Anti-Corruption Plan for 2010-2011 : Decree of the President of the Russian Federation dated 13.04.2010 No. 460 (as amended on 13.03.2012). Access from Legal Reference System «Consultant Plus».

8. On the National Anti-Corruption Plan for 2018-2020 : Decree of the President of the Russian Federation of 29.06.2018 No. 378 // Collection of Laws of the RF. 2018. No. 27. Art. 4038.

9. Concept of the national educational policy of the Russian Federation : approved by order of the Ministry of Education and Science of the Rus. Federation of 03.08.2006 No. 201 // Bulletin of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation. Higher and secondary vocational education. 2006. No. 11.

10. Mushinsky, M. A. (2015) Strategies, concepts, doctrines in the legal system of the Russian Federation: problems of status, legal technique and correlation with each other // *Juridical Techniques*. 9, 488–499.

11. Issues of the Federal Penitentiary Service: Decree of the President of the Russian Federation of 13.10.2004 No. 1314 (with changes and additions that entered into force on 01.01.2020) Access from Legal Reference System «Consultant Plus».

12. Sivtsov, S. A. (2019) Revisiting the integrated anti-corruption strategy in the Russian penal system // *Bulletin of the Samara Law Institute*. 5, 84.

13. The right of the prisoner // *Rossiyskaya Gazeta*. 2019. No. 275. December 4.