УДК 343.8:328.85

DOI: 10.51522/2307-0382-2021-233-10-45-51

**ОЛЬГА КОНСТАНТИНОВНА
ХОТЬКИНА**

старший преподаватель кафедры
криминологии и организации профилактики
преступлений Академии ФСИН России,
кандидат юридических наук,
подполковник внутренней службы,
O_Khotkina@mail.ru

Рязань

OLGA K. KHOTKINA

Senior Lecturer of the Department of
Criminology and Organization of Crime
Prevention of the Academy of the FPS of Russia,
Candidate of Law, Lieutenant Colonel of the
Internal Service,
O_Khotkina@mail.ru

Ryazan

Издержки коррупции в пенитенциарной системе России: исторический опыт и современность

Costs of corruption in the Russian penitentiary system: Historical Experience and Modernity

Аннотация. Статья посвящена противодействию коррупции в уголовно-исполнительной системе. В ней сравнивается исторический период пенитенциарной системы СССР 1940–1950-х годов с современным состоянием. Предмет статьи составили архивные документы, статистические данные, отечественное и зарубежное законодательство, научные, монографические и учебные издания по исследуемой проблематике. Цель исследования заключается в аргументации социальной и экономической значимости борьбы с коррупцией, необходимости постоянного изучения коррупционных проявлений посредством сравнительно-правового и исторического анализа для предотвращения негативных последствий от коррупции и ее минимизации. Методологическая основа исследования организована на диалектическом подходе познания при использовании следующих основных методов: анализа и синтеза, сравнительно-правового, формально-юридического и статистического. В процессе исследования было рассмотрено состояние пенитенциарной системы СССР 1940–50-х годов, изучены понятие и виды издержек коррупции, основные формы их проявлений в послевоенные годы. Проанализировано послевоенное и современное состояние убытков от коррупции, обращено внимание на высокий уровень латентности коррупционных преступлений на протяжении всех временных периодов. Были исследованы инструментарии системы методов сокращения издержек и противодействия коррупции, выделены наиболее подходящие зарубежные механизмы борьбы с коррупционными проявлениями. Результатом исследования стали основные направления и принципы при планировании мер по профилактике коррупции в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации. Значимость исследования обуславливается возможностью использования его результатов при минимизации коррупционных рисков в служебной деятельности сотрудников ФСИН

России. Итог работы определяется выводом о необходимости комплексного научного и системного подхода при противодействии коррупции как в отдельном ведомстве, так и в Российском государстве в целом.

Ключевые слова: коррупция, издержки коррупции, пенитенциарная система, антикоррупционные меры.

Abstract. The article is devoted to combating corruption in the penal system. It compares the historical period of the USSR penitentiary system in the 1940s–1950s with the current state. The article was based on archival documents, statistical data, domestic and foreign legislation, scientific, monographic and educational publications on the issues under study. The purpose of the study is to substantiate the social and economic significance of the fight against corruption, the need for constant study of corruption manifestations through comparative legal and historical analysis to prevent the negative consequences of corruption and minimize its consequences. The methodological basis of the research is organized on the dialectical approach of cognition using the following main methods: analysis and synthesis, comparative legal, formal legal and statistical methods. In the course of the research, the state of the penitentiary system of the USSR in the 1940s–1950s was examined, the concept and types of costs of corruption, the main forms of their manifestation in the postwar years were studied. The post-war and current state of losses from corruption is analyzed, attention is drawn to the high level of latency of corruption crimes throughout all time periods. The tools of the system of methods for reducing costs and combating the corruption were studied, the most suitable foreign mechanisms for combating the corruption manifestations were identified. The study resulted in the main directions and principles of planning measures to prevent the corruption in the penal system of the Russian Federation. The significance of the study lies in the possibility of using its results for minimizing corruption risks in the service activities of personnel of the Federal Penitentiary Service of Russia. The result of the work is determined by the conclusion about the need for an integrated scientific and systematic approach to countering the corruption both in a separate state department and in the Russian state as a whole.

Key words: corruption, costs of corruption, penitentiary system, anti-corruption measures.

Для цитирования

Хотькина О. К. Издержки коррупции в пенитенциарной системе России: исторический опыт и современность // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2021. № 10. С. 45–51.

12.00.08 Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право (юридические науки)
Criminal Law and Criminology; penal law (legal sciences)

С момента принятия в конце 2008 года Федерального закона «О противодействии коррупции» научное сообщество и органы власти на всех уровнях активно обсуждают вопросы, связанные с построением эффективной системы противодействия данному негативному явлению в России. Неоднократно отмечалось, что коррупция власти мешает экономическому, политическому, социальному и правовому развитию страны.

Актуальность выбранной темы объясняется необходимостью комплексного анализа антикоррупционных мер, в том числе с использованием исторического

и сравнительно-правового инструментария посредством научно обоснованного подхода к организации борьбы с коррупцией [1].

Научная новизна работы обуславливается тем, что на основе системного анализа издержек коррупции и ее негативных последствий, в частности, в уголовно-исполнительной системе, основываясь на отечественном опыте и зарубежной практике борьбы с коррупцией, изучен исторический период пенитенциарной системы СССР 1940–50-х годов, выбраны наиболее подходящие зарубежные механизмы борьбы с коррупцией. Критерию научной новизны также соответствует собственное

авторское видение решения поставленных проблемных вопросов.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в возможности использования материалов статьи как источника дополнительных знаний в ходе обучения в ведомственных учебных заведениях и в служебной деятельности сотрудников ФСИН России при минимизации коррупционных рисков.

Настоящая работа в целом носит информационный характер без уяснения исторических причин проявления коррупции в ГУЛАГе. Возможно, она послужит поводом для дальнейшего более детального исследования в указанных направлениях.

Актуальность коррупции не исчерпывает себя временными и территориальными рамками: история России и зарубежных государств на протяжении всего развития свидетельствует об этом. Поэтому считаем крайне необходимым использовать анализ исторического опыта борьбы с коррупцией при планировании и законодательном совершенствовании антикоррупционных мер.

Бесспорным является суждение о том, что коррупция вносит существенный дисбаланс в деятельность всех государственных институтов, в том числе и в функционирование уголовно-исполнительной системы, назначение которой – исполнять наказания и реализовывать меры уголовно-правового характера, а не порождать новые преступления. Следовательно, коррупция в пенитенциарной системе нивелирует основные принципы ее функционирования, препятствует реализации одной из основных задач уголовно-исполнительной системы – обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания. Наличие коррупционных схем снижает ее полезность для общества, подрывая доверие населения к системе исполнения наказаний. В

свою очередь, государство теряет возможность эффективно осуществлять надзорные функции и противодействовать росту злоупотреблений должностными полномочиями. Не менее существенный вред, а в какой-то степени даже наиболее реальные и негативные последствия коррупция наносит экономической безопасности страны, поскольку связана со значительным объемом издержек и упущенных выгод, которые государство вынуждено нести в результате коррупционных проявлений при осуществлении должностных полномочий сотрудниками органов исполнительной власти.

Анализ литературы по исследуемому вопросу позволяет сделать заключение, что в целом издержки коррупции в пенитенциарной системе можно разделить на прямые и косвенные. Прямые представляют собой непосредственно суммы взяток и объемы хищений государственной собственности в денежном выражении. Гораздо более вариативны косвенные (альтернативные) издержки коррупции. К ним можно отнести:

- снижение ВВП в результате неэффективного расходования и распределения бюджетных ассигнований (так, выплачиваемая коррумпированному сотруднику заработная плата фактически превращается в некупаемые трудом затраты, поскольку работник не вносит вклад в создание ВВП, а работает исключительно для собственного обогащения);

- увеличение расходов на содержание преступников и их ресоциализацию (в случае привлечения нарушителя к уголовной ответственности государство берет на себя все расходы по содержанию преступника в тюрьме и последующую социальную адаптацию);

- потери от выбытия из числа трудоспособного населения осужденного за взятки и хищения (как в плане создаваемой им

прибавочной стоимости и уплачиваемых налогов на период пребывания в исправительном учреждении, так и в плане воспитательной адаптации, и проблем с последующим трудоустройством);

- затраты на содержание контрольно-надзорных органов, призванных проводить плановые и внеплановые проверки и ревизии для выявления фактов коррупции;

- увеличение государственных расходов на финансирование деятельности уголовно-исполнительной системы ввиду дефицита бюджета, вызванного хищениями и растратами и другое.

Оценить объем издержек прямых, а тем более косвенных, весьма проблематично, поскольку коррупционные правонарушения всегда относились к высоко латентной преступности. По данным некоторых исследований уровень как естественной, так и искусственной латентности составляет от 50 % до 95 %.

Для исследования уровня издержек коррупции в уголовно-исполнительной системе считаем целесообразным обратиться посредством экстраполяции к историческому периоду развития коррупционных проявлений в системе ГУЛАГ. Долгое время данные, характеризующие деятельность пенитенциарной системы СССР, были недоступны для общественности, но с момента открытия государственных архивов стало возможно проанализировать многие аспекты ее функционирования.

Согласно исследованиям историков экономические и должностные преступления в лагерях достигали невиданных масштабов. Можно выделить следующие разновидности коррупции в ГУЛАГе того времени:

- хищение и перепродажа лагерного имущества администрацией лагерей (частью в сформированных для этого преступных группах);

- подделка финансовых документов (платежных ведомостей и счетов);

- хищение и перепродажа лагерной администрации личных вещей заключенных (одежды и продовольствия);

- рассылка подложных писем родственникам заключенных с целью снятия средств с их личных счетов;

- дача взятки чиновникам в лагерной иерархии для беспрепятственного осуществления вышеуказанных преступлений и другое.

Анализ издержек коррупции, в частности в ГУЛАГе, осложнен тем, что значительная масса растрат и хищений государственной собственности оставалась невыявленной. Как отмечают современные исследователи, эта характерная черта коррупции соответствует и настоящему времени. Несмотря на фрагментарность сведений послевоенного времени, ученые отмечают высокую достоверность отчетов 1950 года о потерях от коррупционных преступлений, поскольку именно в этот период наибольшее внимание уделялось контрольно-ревизионной деятельности. В докладе 1947 года сообщалось, что за шесть месяцев в Управлении общего снабжения ГУЛАГа в коррупции были обвинены около 9,3 тысячи работников пенитенциарных учреждений. Общая сумма ущерба превышала 11 млн рублей. В Производственном управлении в 1947 году убытки от коррупции составили 15,4 млн рублей. Отдельно отражались недостачи выданной заключенным одежды на сумму 5,4 млн рублей. Из отчета Управления № 2, которое состояло из организационно-правового, санитарного, коммунально-эксплуатационного, культурно-воспитательного и архивного отделений, следовало, что за девять месяцев в 1947 году общая сумма убытков составила 28,4 млн рублей. [2].

Что касается современного состояния, то ущерб от коррупционных преступлений

в России с каждым годом все увеличивается. Так, в 2020 году размер причиненного материального ущерба от преступлений коррупционной направленности по расследованным преступлениям составил 58,4 млрд рублей. В 2019 году размер установленного ущерба от коррупционных преступлений составлял 55,1 млрд рублей (или 8,8 % от общей суммы ущерба, причиненного всеми видами преступлений) [3].

С целью сокращения издержек коррупции в ГУЛАГе использовались две основные группы инструментов: финансовые и надзорные. К группе финансовых методов относились инспектирование и проверки финансовой отчетности, осуществляемые ревизионно-инспекторским отделением. Эти методы позволяли выявлять нарушения в торгово-снабженческом и счетно-бухгалтерском аппарате: за 1948 год из указанных подразделений за растраты и хищения было уволено 9,4 тысячи человек, возбуждено несколько тысяч уголовных дел. Надзорные методы осуществлялись через агентурно-осведомительные сети, состоящие из агентов, резидентов, секретных осведомителей и информаторов. В 1940 году вступил в силу приказ «Об агентурно-оперативном обслуживании исправительно-трудовых лагерей и колоний НКВД СССР». Так, в 1947 году в лагерях и колониях находилось 139 тысяч осведомителей (при общей численности заключенных 1,97 млн человек), из которых около 79 тысяч должны были предоставлять информацию о должностной коррупции и хозяйственных преступлениях администрации [4].

Данные об издержках коррупции в ГУЛАГе позволяют судить о значительной численности сотрудников, привлекаемых к ответственности за преступления коррупционной направленности (5,7 % от общего их числа). Существенны были и размеры хищений, даже без учета косвенных

издержек, которые с учетом численности коррупционеров составили бы внушительную сумму. Можно сделать вывод о том, что финансовые и надзорные методы снижения издержек коррупции в целом показывали довольно высокую эффективность, о чем свидетельствует и количество выявленных преступлений, и тот факт, что к 1952 году общий объем ущерба от коррупции в ГУЛАГе снизился [5].

Однако надо отметить, что опыт противостояния преступности, в том числе и в рассматриваемый период времени, подтверждает, что применение одних лишь надзорных методов с использованием негласных форм работы (в том числе агентуры) не может быть эффективным, а является только одной из форм борьбы с преступностью, который также порождает условия для весьма значительных издержек.

Последующая глобальная реформа политической системы в стране, переход к рыночной экономике, формирование демократических принципов функционирования государства, признание и утверждение прав и свобод человека повлекли существенные изменения и в пенитенциарной системе.

В настоящее время Федеральная служба исполнения наказаний продолжает масштабную борьбу со взяточничеством и злоупотреблением должностными полномочиями в своих рядах.

Система методов по противодействию коррупции и минимизации ее последствий регулярно дополняется новыми инструментами:

- проведением профилактики неслужебных связей;
- тщательной проверкой биографии лиц, занимающих руководящие должности в УИС;
- акцентом не на репрессиях, а на возмещении ущерба на стадии расследования;

- контролем за несоответствием расходов сотрудников уголовно-исполнительной системы их доходам;
- разработкой планов противодействия коррупции;
- созданием подразделений, занимающихся антикоррупционным мониторингом [6].

Анализ опыта зарубежных стран по борьбе с коррупцией позволяет дополнить представленный перечень антикоррупционных методов следующими мероприятиями:

- создание единого специального органа по борьбе с коррупцией (по опыту Сингапура) или подразделения по борьбе с коррупцией в рамках профильного министерства (по опыту Казахстана), что позволит придать работе по противодействию коррупции, в том числе и в уголовно-исполнительной системе, большую системность;
- обеспечение гласности в вопросах обнаружения коррупции, обсуждение последствий коррупционных действий и представление данных об издержках коррупции в отраслях и органах власти (по опыту Нидерландов, где один из самых низких уровней коррупции в системе государственной службы в мире);
- компенсация высоких требований к сотруднику уголовно-исполнительной системы соответствующим государственным жалованием, другими выплатами и социальными гарантиями, обеспечивающими стабильность рабочего места, продвижение по службе, а также достойный уровень жизни (по опыту Германии) [7].

Процесс реформирования государственно-правовых институтов исполнительной власти продолжается.

В связи с этим изучение этапов становления и преобразования пенитенциарной системы, которые проходили в иные исторические периоды и в других политических системах жизни общества, но при от-

носительно стабильных и продолжительных российских условиях (географические и природно-климатические особенности, специфика российского менталитета, многонациональность населения и другие) приобретает особое значение для реформирования современной уголовно-исполнительной системы. История государства и права СССР в период так называемого апогея сталинизма по-прежнему остается предметом серьезных научных споров, публицистической полемики, что выступает дополнительным стимулом для научных исследований столь сложного и неоднозначного вопроса как взяточничество и коррупция в условиях тоталитарного контроля государства [8].

Исследование исторических аспектов функционирования пенитенциарной системы России является немаловажным условием для ее реформирования в современный период. Развитие демократических начал и гуманизация общества, становление приоритета личности и гражданского общества ставит перед уголовно-исполнительной системой новые задачи и приоритеты, которые получили свое закрепление в Концепции развития уголовно-исполнительной системы на период до 2030 года.

Реализация уже существующих методов борьбы с коррупцией в комплексе с лучшей зарубежной практикой и эффективным отечественным опытом будут способствовать сокращению прямых и косвенных издержек коррупции в уголовно-исполнительной системе и повышению эффективности ее функционирования.

Системность, комплексность и научный подход в противодействии коррупции должны стать той основой, на которой будет строиться и вся система антикоррупционного законодательства, и комплекс антикоррупционных мер.

1. Хотькина О. К. Теоретические основы информационно-аналитического обеспечения профилактики коррупции в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2020. № 8 (219). С. 56–60.
2. ГУЛАГ: экономика принудительного труда / отв. ред. Л. И. Бородин, П. Грегори, О. В. Хлевнюк. М., 2008. С. 164.
3. Краснов И. В. Генпрокурор указал, что ущерб от коррупции в 2020 году составил 58 млрд руб. // ТАСС. 2021. 23 апреля. URL: <https://tass.ru/ekonomika/11228045> (дата обращения: 02.09.2021).
4. ГУЛАГ: экономика принудительного труда. Указ соч. С. 172.
5. Там же. С. 173.
6. Пономарева Е. В. Экономические составляющие коррупции в уголовно-исполнительной системе // Человек: преступление и наказание, 2014, № 3 (86). С. 118–124.
7. Моисеев В. В., Прокуратов В. Н. Противодействие коррупции в современной России : монография. М., 2014. 427 с.
8. Богданов С. В., Орлов В. Н. Некоторые аспекты борьбы Советского государства со взяточничеством и с коррупцией в первые послевоенные годы // Современное право. 2012. № 2. С. 148–152.

1. Khotkina, O. K. (2020) Theoretical foundations of information and analytical support for prevention of corruption in Russian penal system // *Bulletin of the penal system*. 8 (219), 56–60.
2. Executive Editor Borodkin, L. I., Gregory, P., Khlevnyuk, O. V. (2008) *GULAG economics of forced labor*. Moscow, p. 164.
3. Krasnov, I. V. (2021) *The Prosecutor General indicated that the damage from corruption in 2020 amounted to 58 billion rubles* // TASS. April 23 URL: <https://tass.ru/ekonomika/11228045> [Accessed 2nd September 2021].
4. GULAG economics of forced labor. Index of ref. p. 172.
5. In the same ref. p. 173.
6. Ponomareva, E. V. (2014) Economic constituents of corruption in the penal system// *Man: crime and punishment*, 3 (86), 118–124.
7. Moiseev, V. V., Prokuratov, V. N. (2014) *Anti-corruption in modern Russia* : monograph. Moscow, 427 p.
8. Bogdanov, S. V., Orlov, V. N. (2012) Certain aspects of the Soviet state with bribery and corruption in the first post-war years // *Modern law*. 2, 148–152.