

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения
наказаний»

Юридический факультет

Кафедра государственно-правовых дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Административно-правовые средства противодействия коррупции в деятельности подразделений охраны и конвоирования учреждений и органов уголовно-исполнительной системы**

Выполнил:

курсант 4 курса 4 взвода
рядовой внутренней службы
Махаев Роман Викторович

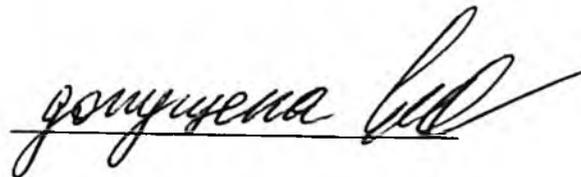
Научный руководитель:
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых
дисциплин,
кандидат юридических наук,
подполковник внутренней
службы

Голубцова Ксения Ивановна

Рецензент:

начальник ФКУ ИК-6 УФСИН
России по Самарской области,
подполковник внутренней службы
Климов Алексей Николаевич

Решение начальника кафедры о допуске к защите



Дата защиты: 24.06.2021

Оценка 3 (уровень «хорошо»)

Самара
2021

Оглавление

Введение	3
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СРЕДИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОХРАНЫ И КОНВОИРОВАНИЯ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО- ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ.....	8
1.1. Понятие и основные направления антикоррупционной деятельности среди подразделений охраны и конвоирования органов учреждений уголовно-исполнительной системы	8
1.2. Правовой статус и организация деятельности комиссий территориальных органов ФСИН России по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений УИС.....	21
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ОХРАНЫ И КОНВОИРОВАНИЯ ФСИН РОССИИ.....	30
2.1. Механизмы противодействия коррупционных правонарушений, совершаемых подразделениями охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы	30
2.2. Проблемы, возникающие в сфере противодействия коррупции среди сотрудников подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и пути их решения	40
Заключение.....	Ошибка! Закладка не определена.
Библиографический список.....	53
Приложение.....	58

Введение

Актуальность темы выпускной квалификационной работы. Коррупцию без преувеличения можно назвать одним из самых древних и антиобщественных явлений, о чем свидетельствуют дошедшие до нас источники древних цивилизаций. Уже тогда правители, понимая негативность ее последствий, пытались, если не искоренить ее полностью, то хотя бы ограничить ее процветание и распространение.

Однако, трансформируясь и подлаживаясь к историческим процессам, происходящим в обществе, коррупция существует и в современной действительности, оказывая отрицательное воздействие на политические и экономические стороны общественной жизни.

Как отмечается в Преамбуле конвенции ООН против коррупции¹, серьезность порождаемых коррупцией процессов подрывает демократические и этические институты и ценности, а также наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку. Обращение международной организации такого уровня к теме коррупции лишний раз подчеркивает ее опасность не только для отдельно взятого государства, но и то, что, превратившись в международную проблему, она представляет угрозу практически для всех государств.

Принимая во внимание сказанное, государства предпринимают активные меры к борьбе с коррупционными проявлениями.

Предельно остро вопросы противодействия коррупции ставятся и в нашем Отечестве, поскольку она поразила все жизненно важные сферы деятельности государства, российского общества в целом и граждан, подрывая доверие и уважение к институтам государственной власти, экономическим и политическим реформам, проводимым в России.

¹ Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

Еще большую опасность приобретает коррупция, когда она проникает в правоохранительные структуры, препятствуя выполнению стоящих перед ними задач.

Данное утверждение в полной мере касается и уголовно-исполнительной системы (далее УИС), поскольку коррупционное поведение сотрудников уголовно-исполнительной системы не способствует целям исправления осужденных и предупреждения совершения ими новых преступлений. Именно поэтому в пенитенциарной системе коррупция представляет собой реальный особо общественно-опасный феномен, последствия которого преграждают пути для нормального функционирования всей системы исполнения наказаний, предполагающей проведение определенных оперативных и режимных мероприятий.

По данным статистики на 1 марта 2020 года следственными органами РФ было возбуждено 15 217 уголовных дел по делам о коррупционных правонарушениях. Это на 4% больше, чем по аналогичным делам в 2019 году (14 601). Данные свидетельствуют о преобладании в числе направленных в суд уголовных дел о даче взятки, доля которых составляет 22,4 % от общего числа. Доля иных коррупционных преступлений составляет: получение взятки – 17 %; мошенничество – 16,3 %; присвоение и растрата – 7,5 %².

Следует отметить, что уровень коррупционных правонарушений в подразделениях охраны и конвоирования УИС характеризуется значительно меньшими показателями, нежели у представителей других служб УИС, чему есть объективное объяснение – специфика служебных функций. Так, сотрудники отделов охраны, как правило, не вступают в непосредственный контакт с осужденными и не обладают организационно-распорядительными полномочиями в их отношении. Контакты с осужденными сотрудников подразделений по конвоированию носят обычно кратковременный характер,

² Международный день борьбы с коррупцией [Электронный ресурс] // Следственный комитет Российской Федерации. Новости: офиц. сайт. 09.12.2020 – Режим доступа: <https://sledcom.ru/news/item/1521088/> (дата обращения: 01.03.2021).

что существенно снижает риск возникновения коррупционных связей со спецконтингентом. Однако, данные обстоятельства ни в коей мере не могут гарантировать полного исключения коррупционной составляющей в деятельности указанных служб.

Риски возникновения коррупции в этих подразделениях УИС зачастую обуславливаются несколькими факторами, в том числе, значительной численностью сотрудников данных подразделений; их относительно невысоким уровнем профессиональной подготовки, поскольку большинство из них не имеют специализированного профессионального образования. Однако, в связи с тем, что служба сотрудников охраны и конвоирования направлена на недопущение наиболее опасных преступлений (побег, массовые беспорядки, нападение на учреждения УИС) коррупционные правонарушения в деятельности данных служб способны привести к особо тяжким и необратимым последствиям.

Именно поэтому дальнейшее осуществление профилактических мер антикоррупционной направленности с целью предупреждения, выявления и пресечения коррупционного поведения среди сотрудников подразделений охраны и конвоирования УИС представляется необходимой.

Таким образом, данная работа будет направлена на раскрытие таких важных вопросов как сущность коррупции, ее разновидность, меры профилактики и проблемы существующие в процессе противодействия коррупции.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением мер по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционного поведения в деятельности сотрудников подразделений охраны и конвоирования УИС.

Предметом исследования выступают международные нормативно-правовые акты, отечественное законодательство, как действующее, так и утратившее силу, научная и учебная литература, а также материалы юридической практики, в части правового регулирования противодействия

коррупционным проявлениям в деятельности подразделений охраны и конвоирования УИС.

Целью исследования выступает анализ действующего законодательства, выявление проблемных аспектов в области противодействия коррупции в деятельности подразделений охраны и конвоирования УИС, а также предложения по их решению.

Для достижения указанной цели были выделены следующие **задачи**:

- проанализировать понятие и основные направления антикоррупционной деятельности среди подразделений охраны и конвоирования органов УИС;
- раскрыть правовой статус комиссий территориальных органов ФСИН России по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений УИС и организации их деятельности;
- исследовать механизмы противодействия коррупционным правонарушениям, совершаемым в подразделениях охраны и конвоирования УИС;
- выявить проблемные аспекты, возникающие в сфере противодействия коррупции среди сотрудников охраны и конвоирования УИС.

Методы исследования. При проведении исследования использовались:

- общенаучные методы, включая системный, логический, статистический, структурно-функциональный, позволяющие выявить основные тенденции и закономерности развития изучаемого объекта;
- частно-научные методы – формально-юридический, сравнительно-правовой – способствующие выявлению и описанию исследуемых нами явлений, а также их сопоставления.

В основу исследования был положен принцип системного анализа, то есть анализировались нормы действующего законодательства и их практическая реализация.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы.

Различные аспекты, относящиеся к условиям отбывания наказания в исправительных учреждениях, нашли отражение в работах

Структура выпускной квалификационной работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка и приложений.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СРЕДИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОХРАНЫ И КОНВОИРОВАНИЯ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

1.1. Понятие и основные направления антикоррупционной деятельности среди подразделений охраны и конвоирования органов учреждений уголовно-исполнительной системы

На фоне проводимых в России масштабных экономических, социальных, политических и, как следствие, законодательных реформ проблема борьбы с коррупцией во всех ее проявлениях стоит наиболее остро.

Ни для кого не секрет, что, являясь по своей сути неким механизмом «разлаживания» стабильного и уверенного процветания государства, поразив все области жизнедеятельности российского общества, коррупция стала серьезной преградой на пути построения демократического правового государства, достижения благосостояния всего населения страны.

Не может вызывать сомнение и тот факт, что коррупция, а точнее, ее последствия, представляет собой очевидное зло всей системы социального управления, присущее всем государствам и существовавшее во все времена, что не раз отмечалось международным сообществом.

Можно утверждать, что в разные времена и в различных странах она в равной степени негативно воздействовала на систему общественных отношений, приобретая, иногда, такие масштабы, что становилась регулятором этих отношений, подменяя право и ослабляя государственную власть.

Однако, представляется, что исследование любого общественного явления следует начинать с истоков его возникновения и развития, поэтому,

прежде, чем перейти к анализу основных направлений антикоррупционных мер, предпринимаемых в деятельности подразделений охраны и конвоирования УИС, обратимся непосредственно к историческим фактам и семантике данного понятия.

В дословном переводе с латинского языка термин «коррупция» означает «порчу», «подкуп». Толковые словари, с разной степенью подробностей интерпретируя данную дефиницию, сходятся в том, что коррупция представляет собой преступление, характеризующееся разложением и продажностью лиц, обладающих определенными полномочиями на принятие важных, иногда, судьбоносных решений³. Принято считать, что такими полномочиями обладают исключительно чиновники, что является неверным суждением.

Итак, ранее уже упоминалось, что такое явление как коррупция известна человечеству с древнейших времен.

Первые упоминания о ней обнаруживаются в дошедших до нашего времени источниках по искусству государственного управления, религиозной и юридической литературе первых исторически зафиксированных цивилизаций – Египта, Месопотамии, Иудеи, Индии и Китая. Уже тогда властители понимали вред, причиняемый коррупцией, и видели его в возможном предательстве, разворовывании казны, умалении власти, неподчинении и т.п., признавая любое из перечисленных действий преступлениями против повелителя. Соответственно, в зависимости от масштабов распространения и характера причиняемого вреда, в разных государствах предлагались различные способы борьбы с этими преступлениями.

³ Русский орфографический словарь РАН [Электронный ресурс] / Под ред. В. В. Лопатина – Электрон. дан. – М.: Справочно-информационный интернет-портал ГРАМОТА.РУ, 2005. – Режим доступа: <http://www.slovari.gramota.ru>, свободный. (дата обращения: 03.12.2020).

Так, в Египте, например, считалось действенным обеспечение определенного материального благополучия, поскольку тот, кто богат в своем доме и не нуждается, не будет смотреть в другую сторону.

Индийские законы IV в. до н.э. свидетельствуют о существовании, как минимум 40 составов преступлений против казенного имущества, и определении слежки, как основного способа противоборства с казнокрадством. При этом лицу, донесшему о факте совершения данного деяния, полагалось вознаграждение в виде доли от конфискованного имущества⁴.

В виде мздоимства упоминается коррупция и в русских летописях. Отметим, что в русском государстве ограничение коррупционного поведения было введено Иваном III, а его внук – Иван Грозный, отличавшийся жестким характером, в качестве справедливого наказания за получение взятки учредил смертную казнь.

В дальнейшем, начиная с эпохи Петра I и на протяжении царствования династии Романовых, коррупция приобрела настолько широкий размах, что приобрела статус одной из статей дохода государственных служащих, независимо от их материального и политического положения в обществе. Именно в это время коррупция начинает восприниматься как нечто обыденное и безусловное. Немногочисленные показательные акты противодействия отдельным коррупционным преступлениям, не могли противостоять коррупции, приобретшей огромные масштабы.

Пришедшая на смену царскому режиму в 1917 г. власть рабочих и крестьян также не смогла устранить коррупцию как явление и необходимость борьбы с ней, несмотря на предписание Декрета СНК РСФСР «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. об уголовной ответственности в виде лишения свободы на срок до 5 лет за взяточничество. В дальнейшем

⁴ Барышников Д.Н. Международные отношения и дипломатия в традиции древнеиндийской политической мысли // Вестник Московского университета. – 2015. – №2. – С. 21.

ответственность за взяточничество устанавливалась Уголовными законами РСФСР 1922 г., 1926 г., 1960 г., закрепляющими такие составы, как получение взятки, дач взятки, посредничество во взяточничестве и провокацию взятки.

В истории борьбы с коррупцией советского государства необходимо отметить ряд специфических черт, в значительной степени повлиявших на неблагоприятный ее исход.

Во-первых, стремление подчеркнуть особенность советского государства как государства особого типа, которому чужды любые буржуазные проявления, привело к тому, что из официальных нормативно-правовых актов было изъято понятие «коррупции». Последствием этого шага стало всеобщее признание отсутствия в СССР коррупции как общественного явления. Теперь повсеместным было употребление таких нейтральных категорий как «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство», что, естественно, рассматривалось в качестве менее опасного греха.

Во-вторых, в качестве причин совершения преступлений, в основе которых лежит взяточничество, перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь в области воспитания трудящихся. В перечне основных составов преступлений числились: отпуск дефицитной продукции; выделение оборудования и материалов; корректировка и снижение плановых заданий; назначение на ответственные должности; сокрытие махинаций.

В-третьих, нельзя не отметить и лицемерие власти, способствовавшее ускоренному распространению коррупции, проявлявшееся в том, что высшие советские партийные лидеры, как правило, пользовались неприкосновенностью. Редкие исключения из общего правила не могли справиться со сложившейся ситуацией и служили, скорее, актом показательной «порки». Например, КГБ и Генеральная прокуратура Союза

СССР сообщали в ЦК о побочных результатах следствия в деле о взятках замминистра внешней торговли Сушкова: дело было замято⁵.

В-четвертых, в свете рассматриваемого явления особую важность приобретает то обстоятельство, что с коррупцией среди государственного аппарата СССР «боролись» исключительно представители этого аппарата, вследствие чего «боровшиеся» были в принципе не в состоянии менять порождающие коррупцию коренные причины, поскольку сами являлись заложниками существующей системы. Кроме того, борьба с коррупционерами нередко превращалась в борьбу с конкурентами на рынках коррупционных услуг и сводилась, в конечном счете, к выяснению отношений.

В период так называемой «перестройки» рост коррупции происходил на фоне ослабления государственной власти и характеризовался уменьшением централизованного контроля, умалением значения идеологической составляющей; падением уровня экономического развития, и, наконец, распадом СССР с возникновением нового государства — России, ставшей невольной наследницей всех тех негативных процессов, которые происходили в стране до ее возрождения.

С учетом сказанного можно утверждать, что нынешнее состояние коррупции в России не является чем-то новым, или привнесенным извне. Это состояние во многом, если не в основном, закономерно предопределено ходом исторического развития и переходным этапом, который, как и в зарубежных странах, находящихся в сопоставимых ситуациях, сопровождался ростом коррупции.

Таким образом, среди наиболее важных факторов, имеющих исторические корни и определяющих рост коррупции, помимо ступора

⁵ Мизерий, А. И. История борьбы с коррупцией в России / А. И. Мизерий // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. – 2001. – № 2. – С. 182.

государственного аппарата, а также определенных исторических и культурных традиций, следует отметить:

- стремительный переход к экономической системе, не подкрепленной необходимой правовой базой и правовой культурой;
- отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций;
- распад партийной системы контроля.

Несомненно, что и в настоящее время коррупция продолжает оставаться одной из серьезнейших проблем нашего государства, подрывая доверие к государственной власти со стороны населения и авторитет государства на международной арене. Это, в свою очередь, приводит к снижению эффективности государства, нарушению режима законности и, как следствие, дестабилизации общества.

Проникнув практически во все сферы деятельности человека, коррупция стала реальной угрозой национальной безопасности нашего государства, что предопределило принятие комплексных мер по ее искоренению и последовательному проведению антикоррупционной государственной политики, в том числе, посредством создания системы законодательства, регламентирующего противодействие любым ее проявлениям.

Подчеркнем, что одной из основополагающих и принципиальных характеристик нашего государства, провозглашенных Основным законом РФ, признается определение «правовое», предполагающее верховенство права во всех сферах деятельности государства, в лице его структур и должностных лиц. В зависимости от поведения последних, являющихся, безусловно, представителями государства, у населения формируется положительный или отрицательный образ государства и соответствующее к нему отношение.

Соответственно, коррупция не может быть совместима с конституционным принципом правового государства, поскольку подрывает

его основы, дискредитирует власть и порождает недоверие к механизму государственного управления.

Следует отметить, что к настоящему времени в России в целом уже сформированы правовые и организационные основы борьбы с коррупцией: ратифицированы базовые международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и плановые антикоррупционные документы, предприняты меры и внедрены механизмы, позволяющие выявлять коррупционные схемы на любом уровне и своевременно реагировать.

Определяющим в числе названных нормативно-правовых актов следует считать Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶, трактующий коррупцию как злоупотребление служебным положением, дачу или получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Как видно, закрепляя определение коррупции, законодатель постарался максимально возможно отразить все действия, квалифицируемые в качестве коррупционных.

Исходя из приведенного определения следует, что коррупция представляет собой, во-первых, злоупотребление служебным положением; во-вторых, такое злоупотребление противоречит законным интересам общества и государства; и, в-третьих, целью такого злоупотребления

⁶ О противодействии коррупции: федеральный закон № 273 с изменениями и дополнениями от 31 июля 2020 (принят 25.12.2008) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

признается получение выгоды имущественного характера в любом ее проявлении.

Учитывая размах и опасность коррупции, необходимость противодействия ей, нельзя обойти вниманием порождающие ее причины, поскольку, видится, что только при условии устранения этих причин, т.е. почвы для процветания коррупции, можно надеяться на эффективность антикоррупционных мер.

Отметим, что ни ученые-теоретики, ни специалисты-практики не остались в стороне от веяний государственной политики в области искоренения коррупции и ликвидации ее последствий. На основе анализа действующего законодательства, правоприменительной практики и доктринальных позиций ими выявляются источники ее появления, исследуются способствующие ее распространению факторы и вырабатываются современные и надежные меры по ее предотвращению.

Так, среди основных причин, провоцирующих коррупционное поведение, на страницах специальной научной литературы называются:

- лояльное, допускающее возможность коррупционного поведения, отношение большей части населения. При этом одна группа считает коррупцию объективной неизбежностью, которую надо воспринимать как данность, благодаря которой зачастую можно решить возникающие проблемы, вторая – убеждена, что, поскольку коррупция существует со времен образования первых государств, то и бороться с ней бессмысленно и бесполезно;

- слабое правосознание граждан, проявляющееся, по большей части, в попустительстве;

- отсутствие опасения потерять полученное благо в будущем при проверке оснований его приобретения. Обратной стороной этой причины можно назвать нивелирование лицом значения таких качеств человека, как честь, достоинство и деловая репутация;

- наличие у должностного лица необходимого для решения вопроса объема полномочий, а также возможность выбора варианта поведения, когда он может решить поставленный перед ним вопрос как положительно, так и отрицательно;

- правовая безграмотность, которая в равной мере характерна и для граждан, и для чиновников, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации;

- отсутствие должного контроля, как со стороны надзорных органов, так и со стороны руководства за поведением должностного лица.

Исходя из различных критериев, характеризующих разные виды коррупции, она классифицируется специалистами по следующим основаниям:

1) В зависимости от субъекта коррупции, злоупотребляющего служебным положением:

- коррупция в среде государственной службы;
- коррупция в частной сфере;
- политическая коррупция.

2) В зависимости от субъекта коррупции, выступающего инициатором коррупционных отношений:

- вымогательство;
- подкуп.

3) В зависимости от формы выгоды, получаемой взяточполучателем от коррупции:

- денежные взятки;
- обмен услугами.

4) В зависимости от степени централизации коррупционных отношений:

- децентрализованная коррупция – явление, когда взяткодатель действует по собственной инициативе;

- централизованная коррупция, подразделяемая на два подвида: а) «снизу вверх» - взятки, получаемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими); б) «сверху вниз» - взятки, получаемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным).

5) В зависимости от уровня распространения коррупционных отношений:

- коррупция, имеющая место в низшем и в среднем звеньях власти;
- коррупция, распространяющаяся среди чиновников и политиков высшего уровня;
- международная коррупция.

7) В зависимости от степени регулярности коррупционных связей:

- эпизодическая коррупция;
- систематическая коррупция;
- клептократия - коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений, для которой характерен лоббизм⁷.

Сообразуясь с государственной политикой, направленной на искоренение причин коррупции и противодействие ее проявлениям, руководство Федеральной службы исполнения наказаний (далее ФСИН) в русле реформирования уголовно-исполнительной системы предпринимает меры к выявлению и предупреждению коррупционного поведения своих сотрудников, а также устранению ее последствий.

Суть заключается в том, что используя коррумпированность некоторых сотрудников УИС лица, осужденные к лишению свободы, продолжают взаимодействовать с находящимися на свободе «криминальными элементами», пользуются «комфортными» условиями отбывания наказания или незаконными способами приобретают право на условно-досрочное освобождение.

⁷ Фиалковская И.Д. Коррупция: понятие, признаки, виды // Вестник ННГУ. – 2018. – №1. – С. 12.

Как результат в сознании людей формируется устойчивое мнение о фактической безнаказанности преступников, находящих возможности «откупиться»⁸.

В связи с этим В. Н. Бодяков небезосновательно полагает, что опасность должностных преступлений, совершаемых сотрудниками УИС, состоит в антигосударственной направленности, поскольку эти преступления осуществляются лицами, специально наделенными властью, тем самым нарушая нормальную работу властных структур⁹.

Поэтому одним из направлений проводимого в настоящее время реформирования уголовно-исполнительной системы стало последовательное противодействие коррупции в сфере ее деятельности, на что неоднократно указывало высшее руководство Российской Федерации.

С этой точки зрения характерно, что Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 года (далее Концепция) разработана и принята система стандартов, основанных на единой системе обязанностей, запретов и ограничений, направленных на предупреждение коррупции; разработана и осуществлена система мер, направленных на предупреждение и пресечение коррупции работниками уголовно-исполнительной системы; а также реализация комплекса мер по искоренению коррупции и должностных злоупотреблений в уголовно-исполнительной системе, противодействие, помимо прочего, коррупционному содействию незаконной передачи в места лишения свободы предметов как разрешенных, так и запрещенных к использованию, названы в качестве важнейших

⁸ Шатов С. А., Сапогов В. М. О некоторых мерах по противодействию коррупции в учреждениях, обеспечивающих изоляцию от общества // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2017. – N 4. – С. 79-80.

⁹ Бодяков В.Н. Расследование должностных преступлений в уголовно-исполнительной системе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2009. – С. 21.

направлений совершенствования функционирования уголовно-исполнительной системы¹⁰.

Указанные предписания Концепции в полной мере относятся ко всем подразделениям УИС, в том числе, к подразделениям охраны и конвоирования.

В целях исполнения Закона о противодействии коррупции, а также Указа Президента Российской Федерации «О национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы»¹¹, Указа Президента Российской Федерации «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹² директором ФСИН России 20 декабря 2020 г. утвержден План противодействия коррупции Федеральной службы исполнения наказаний на 2021-2023 годы, предусматривающий мероприятия, направленные на дальнейшее повышение эффективности противодействия коррупционным правонарушениям в уголовно-исполнительной системе.

В частности в нем указано, что предусмотренные планом мероприятия преследуют целью выполнение конкретных задач, в числе которых предусматриваются повышение эффективности предотвращения и урегулирования конфликта интересов; совершенствование контроля за расходами сотрудников и обеспечение полноты и прозрачности предоставляемых сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; проведение анализа законодательства с целью

¹⁰ Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 29.04.2021 № 1138-р // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.05.2021).

¹¹ О национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы: Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 № 378. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43253>.

¹² О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 N 821 (ред. 19.09.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 27. – С. 3446.

его систематизации и устранения пробелов и противоречий в области противодействия коррупции.

Во исполнение данного плана разработаны и изданы ряд соответствующих Приказов ФСИН.

Помимо сказанного необходимо иметь ввиду, что ряд мер по противодействию коррупции в системе исполнения наказаний регламентирован гл. 10 Закона о службе в УИС.

В соответствии с положениями ч. 1 и ч. 2 ст. 73 названного закона понимание конфликта интересов и личной заинтересованности производится в соответствии со ст. 10 Закона о противодействии коррупции. При этом на сотрудника, в целях предотвращения и урегулирования конфликта интересов, данной статьей налагается ряд обязанностей, таких как:

- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов (ч. 3 ст. 73);

- уведомлять в письменной форме непосредственного руководителя о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов, как только ему станет об этом известно (ч. 4 ст. 73);

- передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных/складочных капиталах организаций в доверительное управление (ч. 7 ст. 73).

При этом следует также учитывать, что помимо приведенных выше обязанностей в отношении сотрудников УИС действуют нормы, закрепляющие ограничения, Закона о противодействии коррупции, а также нормы ст. ст. 17; 18; и 20-20.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹³.

¹³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон РФ от 27 июля 2004 № 79-ФЗ (ред. 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

1.2. Правовой статус и организация деятельности комиссий территориальных органов ФСИН России по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений УИС

Выше уже отмечалась важность антикоррупционных мер, предпринимаемых Федеральной службой исполнения наказаний. Нельзя обойти вниманием и их комплексный характер, поскольку именно их применение в совокупности может привести к желаемому результату и, если не полному уничтожению коррупции в органах и учреждениях ФСИН, то, по крайней мере, сведению ее проявлений к устойчивому минимуму.

Среди комплекса предусмотренных законодательством мер, реализованных в пенитенциарной системе, значительная роль отведена комиссиям по соблюдению требований к должностному поведению сотрудников, получивших среди специалистов наименования «специализированных» или «конфликтных».

Эти комиссии созданы во исполнение Приказа ФСИН от 31 июля 2015 г. № 693 (далее Приказ № 693), в соответствии с Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих, утвержденным Указом Президента РФ 1 июля 2010 г. № 821. Планом противодействия коррупции ФСИН на 2021-2023 годы¹⁴ (далее План ФСИН) названным комиссиям уделено повышенное внимание, отмечается результативность их работы за прошедшие 2019-2020 годы.

Со своей стороны считаем необходимым подчеркнуть, что на рассматриваемые комиссии возлагаются серьезные полномочия по анализу и вынесению решений в отношении своих сотрудников, сложность принятия

¹⁴ План противодействия коррупции Федеральной службы исполнения наказаний на 2021-2023 годы: утв. Директором ФСИН России от 30.12.2020 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

которых заключается в нахождении баланса между объективностью и беспристрастностью, с одной стороны, и осознанием всех проблем и трудностей, связанных с прохождением службы в пенитенциарной системе в целом, и ее подразделениях охраны и конвоирования, в частности.

Анализ законодательства и доктрины наводит на мысль, что анализируемые комиссии задумывались законодателем как некий посредник, осуществляющий, по сути, функции своеобразной досудебной процедуры, и должны выступать независимым органом, задачей которого, прежде всего, является защита сотрудников от безосновательного обвинения, как со стороны третьих лиц, так и со стороны сослуживцев, преследующих свои собственные интересы.

Исходя из сказанного, видится логичной разработка и утверждение специальных, не допускающих злоупотребление принципов, на которых должна строиться деятельность комиссий, и которые, к сожалению, в настоящее время легально не закреплены.

К числу таких принципов предлагается отнести: презумпцию невиновности сотрудника УИС, уважительное отношение к личности сотрудника, конфиденциальность полученной в процессе рассмотрения вопроса информации, беспристрастность и независимость членов комиссии.

Итак, Приказом ФСИН № 693¹⁵ определяется порядок формирования территориальных комиссий, исключающий возможность возникновения коррупции, способной повлиять на принимаемые комиссией решения. Заметим, что действие данного Приказа в равной мере без исключения распространяется на все службы УИС, поэтому каких либо оснований для выделения специфики его применения к службе охраны и конвоирования УИС не имеется.

¹⁵О комиссии Федеральной службы исполнения наказаний по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих ФСИН России и лиц, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях (учреждениях, предприятиях) уголовно-исполнительной системы, созданных для выполнения задач, поставленных перед ФСИН России, и урегулированию конфликта интересов: приказ ФСИН России от 31 июля 2015 г. N 693 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2021).

Пунктом 10 Приказа № 693 предусмотрен достаточно широкий круг вопросов, включенных в компетенцию комиссии, по результатам рассмотрения которых, комиссия выносит мотивированные заключения, содержащие соответствующие рекомендации, в том числе, о применении мер юридической ответственности.

Устанавливается, что правовой основой деятельности данной комиссии выступают Конституция РФ, федеральные законы, акты Президента и Правительства РФ, а также изданные на их базе нормативно-правовые акты Министерства юстиции и ФСИН России.

Предписывается, что в компетенцию комиссии входит исключительно рассмотрение вопросов о соблюдении требований в отношении поведения сотрудников и требований об урегулировании конфликта интересов с участием сотрудников. При этом специально подчеркивается, что комиссия не рассматривает сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, анонимные обращения, а также не проводит проверки по фактам нарушения служебной дисциплины, не обнаруживающих проявления коррупционного поведения.

Регламентируется ее состав, в который включаются заместитель начальника территориального органа, начальник подразделения организации работы по противодействию коррупции и инспекции по личному составу, а также уполномоченные начальником территориального органа сотрудники кадрового подразделения, юридической службы, других структурных подразделений территориального органа ФСИН.

В комиссию могут входить представители научных или образовательных организаций всех уровней профессионального образования, деятельность которых непосредственно связана с государственной службой.

В Плане ФСИН также подчеркивается, что в целях объективного рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию комиссии, на заседаниях обеспечено участие лиц, не являющихся сотрудниками УИС, включая

представителей научных организаций и образовательных учреждений, а также общественных советов и общественных организаций ветеранов ФСИН.

При этом численный состав комиссии формируется таким образом, что количество лиц, не являющихся сотрудниками УИС, составляет не менее четверти от общего числа членов. В данном случае предполагается, что такой состав комиссии с наибольшей эффективностью будет выполнять поставленные перед ней задачи и не подвергнется влиянию коррупционной направленности в своей деятельности.

Рассмотрение вопросов, входящих в компетенцию комиссии, происходит при наличии следующих оснований:

1. Представления начальником территориального органа:

- о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых претендентами на должности федеральной государственной службы и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению;

- о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений;

- о нарушении государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;

2. поступившее в подразделение кадровой службы территориального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа:

- обращение бывшего сотрудника УИС о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, в случае, когда отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его служебные обязанности, в течение двух лет со дня увольнения с государственной службы;

- заявление государственного служащего о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- заявление государственного служащего об объективной невозможности выполнить требования законодательства о запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

- уведомление государственного служащего о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов;

3. представление начальника территориального органа или любого члена комиссии, касающееся обеспечения соблюдения государственным служащим требований к служебному поведению и/или требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления в государственном органе мер по предупреждению коррупции;

4. представление начальником территориального органа материалов проверки, свидетельствующих о представлении государственным служащим недостоверных или неполных сведений о соответствии доходов и расходов;

5. поступившее, в соответствии с действующим законодательством, в государственный орган уведомление коммерческой или некоммерческой организации о заключении с бывшим сотрудником УИС трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ/оказание услуг, при условии, что указанному гражданину комиссией ранее было отказано во вступлении в трудовые и гражданско-правовые отношения с данной организацией или что вопрос о даче согласия такому гражданину комиссией не рассматривался.

Необходимо отметить, что нормативно-правовым актом достаточно детально прописываются сроки рассмотрения соответствующих обращений, уведомлений и представлений, функционал председательствующего и т.п.

Немаловажным обстоятельством необходимо признать требование о необходимости присутствия сотрудника, в отношении которого рассматривается вопрос о соблюдении требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов. Намерение личного присутствия на заседании комиссии подтверждается в обращении, рапорте или уведомлении.

Информация, ставшая известной членам комиссии в ходе проведения заседания, имеет режим конфиденциальности и разглашению не подлежит. Лицо, не исполнившее это предписание, в зависимости от характера распространенных сведений, может быть привлечено к соответствующей ответственности.

Решение комиссии, принятое по результатам рассмотрения, оглашается на ближайшем заседании комиссии и принимается к сведению без обсуждения.

В случае выявления в поведении сотрудника признаков правонарушения информация об этом передается правоохранительные органы для решения вопроса о привлечении его, в зависимости от тяжести совершенного деяния, к соответствующей ответственности. Устанавливается, что данная информация и подтверждающие ее документы должны быть переданы в течение трех дней, а при необходимости – немедленно.

Анализируя практическую сторону работы комиссии территориальных органов ФСИН в целях настоящей работы представляется необходимым привести в качестве примера функционирование комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений УИС в рамках УФСИН России по Самарской области.

Так, согласно статистическим данным в УФСИН России по Самарской области в 2017 году было проведено 6 заседаний, в 2018 – 9, в 2019 – 4, в 2020 – 4¹⁶.

Анализируя круг вопросов, рассмотренных на заседаниях комиссии в 2020 г. следует отметить, что в связи с личной заинтересованностью, которая может привести к конфликту интересов, рассмотрено 5 обращений; предоставление недостоверных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера составляют 12 случаев, соблюдение требований по служебному поведению сотрудника УИС – 1 случай.

По результатам всех рассмотренных ситуаций было принято решение о привлечении сотрудников к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, в УФСИН России по Самарской области за нарушения законодательства РФ о противодействии коррупции к дисциплинарной ответственности в 2019 году было привлечено 9 сотрудников, в 2018 году – 40¹⁷.

Однако, при всей привлекательности идеи о специализированных антикоррупционных комиссиях, стоит обратить внимание на некоторые проблемы, связанные с их формированием и деятельностью.

Так, например, речь идет о нерегулярности их работы, поскольку в большинстве случаев они функционируют от случая к случаю, в зависимости от поступления соответствующих обращений и материалов. В свою очередь

¹⁶ Информация о проведении заседаний аттестационной комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников и урегулированию конфликта интересов в УФСИН России по Самарской области [Электронный ресурс] // УФСИН России по Самарской области. Противодействие коррупции. – Режим доступа: <https://63.fsin.gov.ru/upload/territory/Samara/attkomissya/20/index.php> (дата обращения: 02.02.2021).

¹⁷ О состоянии служебной дисциплины, законности, преступлениях и чрезвычайных происшествиях среди личного состава УИС Самарской области за 2019 год: Информационное письмо УФСИН России по Самарской области от 10.01.2020 № исх-64/ТО/20/1-162 (неопубликованный акт).

фактор нерегулярности порождает ощущение нестабильности и способен спровоцировать формальный подход в работе членов комиссии.

Далее, как правило, решения комиссии носят рекомендательный характер, что отражается на эффективности их деятельности, и, как следствие, также приводит к формальному подходу в осуществлении своих функций. Кроме того, согласно действующему законодательству, только обязательные решения комиссии можно обжаловать. Решение, которому придается статус обязательного, комиссия может вынести в единственной ситуации – при обращении гражданина, ранее замещавшего должность в органе власти, о даче согласия на замещение должности или заключении гражданско-правового договора с организацией, если отдельные функции по управлению этой организацией входили в его служебные обязанности.

Опять же нормативно-правовыми актами не регламентированы основания и порядок обжалования обязательных решений. Обязательный же характер решений комиссии создает возможность двойной процедуры обжалования: в административном и судебном порядке.

Хотелось бы обратить внимание и на тот момент, что исходя из смысла Положения о конфликтных комиссиях, акцент в их работе сделан на рассмотрении исключительно конфликтных ситуаций, но при этом комиссия не дает оценку этического поведения сотрудника, так как нет правовых оснований для заседания по этому вопросу.

Между тем, представляется, что обстоятельства некорректного поведения сотрудника также могли бы стать поводом для рассмотрения этой комиссии, в связи с чем считается логичным расширить перечень оснований для проведения заседания комиссии и детально определить круг лиц, имеющих право на обращение в комиссии.

Выводы по первой главе

Таким образом, необходимо констатировать, что коррупция является интернациональной проблемой, свойственной для всех стран независимо

от политического устройства и уровня политического развития и различается лишь масштабами.

Коррупция как негативное явление, способное причинить вред государственным устоям, известна миру с древних времен. Именно тогда начала формироваться идея о необходимости ее искоренения и, как следствие, способы ее противодействию.

Россия, являясь преемницей Российской Империи и Советского Союза, унаследовала, помимо прочего, и все те негативные явления, связанные с коррупционной составляющей, на устранение которых требуется длительное время. Тем не менее, можно утверждать, что к настоящему времени в России создана серьезная антикоррупционная нормативно-правовая база, разработаны и внедрены современные механизмы борьбы с коррупцией, последовательно проводится политика по воспитанию отрицательного отношения к коррупции в обществе.

Коррупционное поведение сотрудников уголовно-исполнительной системы тем более опасно, поскольку препятствует достижению установленным государством для уголовно-исполнительной системы цели. Поэтому руководство ФСИН, следуя в русле антикоррупционной государственной политики, предпринимает меры по предотвращению коррупционного поведения своих сотрудников.

Одной из таких мер необходимо назвать создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников, в задачи которой входит рассмотрение вопросов о коррупционной составляющей в поведении сотрудников. Однако, учитывая относительную новизну данного института, необходимо отметить некоторые недостатки регулирования его деятельности, не позволяющие в полной мере раскрыть весь потенциал, заложенный в этой конструкции.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ СОВЕРШАЕМЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ОХРАНЫ И КОНВОИРОВАНИЯ ФСИН РОССИИ

2.1. Механизмы противодействия коррупционных правонарушений, совершаемых подразделениями охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы

Выше уже не раз подчеркивалась особая опасность коррупционного поведения сотрудников УИС. С этой точки зрения видится справедливым утверждение некоторых специалистов о том, что, если, осужденный, находясь в местах лишения свободы, сталкивается с фактами коррупционного поведения сотрудников УИС, то и сам продолжает совершать противоправные действия, в связи с чем нельзя надеяться на то, что он исправится и в дальнейшем не будет совершать преступлений¹⁸.

Размещенная на портале Генеральной прокуратуры РФ статистика показывает, что коррупции в органах и учреждениях УИС подвержены как должностные лица старшего, среднего и младшего начальственного состава, так и рядовые¹⁹.

Описанная ситуация противоречит задачам борьбы с преступностью, подрывает веру в эффективность ФСИН, а также угрожает безопасности государства²⁰.

При этом наиболее часто совершаются действия, связанные с передачей заключенным запрещенных вещей, в том числе, наркотических и

¹⁸ Букалерева Л. А. Коррупция в системе ФСИН / Л. А. Букалерева // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2017. – № 3. – С. 24–26.

¹⁹ Генеральная прокуратура РФ. Портал правовой статистики. [Электронный ресурс]. URL: <http://crimestat.ru/> (дата обращения 01.03.2021).

²⁰ Макаров А. А. Коррупция в системе органов внутренних дел. – М.: NOTA BENE, 2018. – С.4.

психотропных веществ. И, хотя, сам по себе оборот наркотических средств к коррупционным преступлениям не относится, но сам факт приобретения и передачи свидетельствует о связях с криминальными структурами, выходящими за пределы служебных.

Вторым в «антирейтинге» коррупционных правонарушений по количеству следует назвать предоставление осужденным незаконных льгот. И, наконец, третье место отводится правонарушению в виде необоснованного представления к условно-досрочному освобождению.

Поэтому вполне естественно, что в складывающихся обстоятельствах реализация во ФСИН антикоррупционных мер выходит на первый план.

Вместе с тем было бы несправедливым утверждать, что в УИС существуют какие-то особые причины для возникновения коррупции. Необходимо констатировать, что появление коррупционной составляющей в уголовно-исполнительной системе является отражением более глобальных процессов, проходящих в нашем обществе, к которым, в частности, относятся: психологическая готовность большей части населения к подкупу должностных лиц для решения своих проблем; готовность и желание некоторой части должностных лиц получать блага за выполнение своих должностных обязанностей; низкий уровень выявления и пресечения коррупционных преступлений, привлечения к ответственности; низкий уровень самосознания и правовой нигилизм²¹.

В связи с этим можно долго рассуждать о различных причинах, порождающих коррупционное поведение сотрудников УИС, осуждая систему, общество и государство, но не обратить внимание на явно наметившиеся положительные результаты антикоррупционной политики в УИС также представляется не справедливым.

²¹ Антипов А. Н. Расширяем границы оперативно-розыскной деятельности или Нужен ли нам такой эксперимент / А. Н. Антипов // Библиотека криминалиста. – 2016. – № 1 (24). – С. 49–59.

Отмеченные положительные результаты являются следствием, прежде всего, проводимой в стране планомерной работы по формированию соответствующей нормативной базы, отвечающей новейшим научным разработкам и современным международным требованиям прозрачности государственного управления. Для служащих установлен комплекс обоснованных ограничений и запретов, определена ответственность за их нарушение. Наряду с этим разработан и внедрен комплекс инструментов, обеспечивающих контроль за соблюдением антикоррупционного законодательства²².

Все перечисленные выше меры в совокупности представляют собой механизм противодействия коррупционным преступлениям, направленный на предотвращение ситуаций, создающих угрозу возникновения конфликта интересов, устранение таких ситуаций и ликвидацию их негативных последствий.

Механизм противодействия коррупции предполагает разработку и осуществление законодательных, организационно-исполнительных, правоохранительных мер в рамках как собственного, национального государства, так и в области международного сотрудничества.

Особое внимание уделяется законодательным механизмам противодействия коррупции. Под данным механизмом подразумевается разработка антикоррупционных законов, их антикоррупционную экспертизу, принятие норм, обеспечивающих прозрачность расходования бюджетных средств, лицензирования и регистрации, прохождения государственной службы, финансовой отчетности, ужесточение ответственности за легализацию преступных доходов и др.

Ранее уже говорилось о разработке и утверждении Федеральной службой исполнения наказания Плана противодействия коррупции,

²² Комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции: Письмо Минтруда России №18-2/10/2-1490 от 19 марта 2013 г. // <https://mintrud.gov.ru/docs/mintrud/employment/18>

рассчитанного на 2021-2023 годы, предусматривающего проведение мероприятий, направленных на решение стоящих перед службой задач и способных обеспечить в органах и учреждениях ФСИН эффективную системную борьбу с коррупционными проявлениями.

В целях организации выполнения данного плана и совершенствования правового регулирования реализации антикоррупционного механизма в уголовно-исполнительной системе ФСИН издано ряд соответствующих приказов²³.

Среди мероприятий, перечисленных в Плане ФСИН, значатся:

- совершенствование системы запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, и обеспечение неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения;

- повышение эффективности предотвращения и урегулирования конфликта интересов в уголовно-исполнительной системе, обеспечение единообразной правоприменительной практики и неотвратимости ответственности;

- обеспечение эффективной деятельности конфликтных комиссий;

²³ О внесении изменений в отдельные нормативные правовые акты Федеральной службы исполнения наказаний по вопросам противодействия коррупции: приказ ФСИН России от 19.07.2018 № 635 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021); Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: приказ ФСИН России от 10.01.2019 № 1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021); Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного служащего Федеральной службы исполнения наказаний к совершению коррупционных правонарушений: Приказ ФСИН России от 14.05.2020 № 313 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

- совершенствование контроля за соответствием доходов и расходами, в соответствии требованием ФЗ РФ от 03.12.2012 № 230-ФЗ²⁴, а также обеспечение полноты и прозрачности представляемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- проведение анализа действующего законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции с целью его систематизации, актуализации, а также устранения пробелов и противоречий.

В целях настоящей работы представляется логичным проанализировать указанные мероприятия. Поскольку аспекты создания и функционирования специализированных комиссий по соблюдению требований к служебному поведению уже были освещены в предыдущем параграфе, в данной части работы этот вопрос рассматриваться не будет.

Так, одним из направлений в противодействии коррупции во ФСИН названа правовая экспертиза антикоррупционных нормативно-правовых актов, целью которой признается выработка единого подхода в различных ведомственных нормативно-правовых актах – приказах, инструкциях и т.п.

При этом считается, что системное осуществление экспертизы нормативно-правовых актов, издаваемых Министерством юстиции и ФСИН, должно быть направлено на выявление несоответствий и противоречий федеральному законодательству в области борьбы с коррупцией и, тем более, возможности использования их отдельных положений в целях уклонения от ответственности за коррупционные действия.

Эффективность механизму борьбы с коррупцией в органах и учреждениях ФСИН придает контроль имущественного положения сотрудников, их супругов и несовершеннолетних детей. Отметим, что помимо Закона о противодействии коррупции правовое регулирование контроля имущественного положения регламентировано Федеральным

²⁴ О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

законом РФ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности и иных лиц их доходам».

При этом следует обратить внимание на то обстоятельство, что с июля 2021 г. в справки о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера должны будут включаться сведения об имеющихся у служащих цифровых финансовых активах, цифровой валюте, цифровых правах и цифровых правах.

Требование контроля за имущественным положением сотрудников и членов их семей преследует, как минимум, две цели: 1. выявление признаков коррупционных правонарушений сотрудников и 2. определение рисков возникновения конфликта интересов на службе. Смысл же контроля заложен в оценке соответствия расходов сотрудника и членов его семьи с полученными ими доходами, порождающей основание для презумпции незаконного, то есть приобретенного в результате коррупции обогащения.

Важнейшую роль в аспекте анализируемого вопроса играет система запретов и ограничений в отношении сотрудников УИС, направленная, в первую очередь, на недопущение коррупционного поведения.

В связи с этим Конституционным Судом РФ неоднократно подчеркивал, что служба в органах и учреждениях УИС призвана гарантировать надлежащее исполнение уголовных наказаний и предписанного законом порядка отбывания наказания ... Поэтому лица, несущие эту службу, выполняют конституционно значимые функции, чем предопределяется их правовой статус, включающий не только обусловленные этим статусом права, но и обязанности, в том числе, налагаемые на них ограничения²⁵.

Из этого логично заключить, что прохождение службы в органах и учреждениях УИС предполагает особый правовой статус сотрудников,

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 октября 2013 г. N 21-П, Определения Конституционного Суда РФ от 9 декабря 2014 г. № 2749-О; от 25 октября 2016 г. № 2190-О; от 18 июля 2019 г. № 1931-О // СПС «Гарант».

вследствие чего государство вправе устанавливать и особые требования к статусу сотрудников и кандидатов, претендующих на прохождение службы в УИС.

На специфику правового статуса федеральных государственных служащих обращается внимание и на страницах специальной литературы.

Так, например, С. Н. Шевердяев убежден, что нормы, вводящие ограничения и запреты по службе, по сути, представляют собой этические нормы, гарантирующие доверие к сообществу, выражающееся в устранении противоречия личных интересов общественным. При этом, считается, что чем выше ступень в иерархии должностей, тем большее доверие требуется, поскольку значительно больше оказывается для общества цена принимаемых этим лицом решений.

Поэтому претерпевание антикоррупционных ограничений является необходимым условием для замещения соответствующей должности, определяя правовой статус государственного служащего.

В отношении сотрудников УИС действует общее правило о недопущении прохождения службы в одном и том же органе или учреждении сотрудниками, состоящими в близком родстве или свойстве, если их служба связана с непосредственной подчиненностью и подконтрольностью одного из них другому.

Такое ограничение служит цели недопущения возможного отрицательного влияния на добросовестность исполнения служебных обязанностей. При этом, как следует из судебной практики, сам факт близкого родства или свойства основанием для прекращения служебных отношений не является. В данном случае необходимо наличие такого элемента, как реальная угроза возникновения конфликта интересов²⁶.

²⁶ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 июля 2020 г. № 21-КГПР20-2-К5 // СПС «Гарант».

Кроме законодательных механизмов противодействия коррупции особое внимание уделяется организационно-правовым мерам, среди которых на современном этапе наиболее востребованными можно назвать:

- воспрепятствование коммерциализации государственной и административной службы;
- совершенствование правоохранительной системы;
- судебно-правовая реформа;
- повышение уровня заработной платы;
- издание научной, учебно-методической литературы по борьбе с коррупцией и др.

Подразделения охраны и конвоирования ФСИН России выполняют важную задачу по охране исправительных колоний, воспитательных колоний, производственных объектов, на которых работают осужденные, лечебных исправительных учреждений, лечебно-профилактических учреждений, следственных изоляторов и тюрем; организация конвоирования осужденных и лиц, содержащихся под стражей, из исправительных учреждений, следственных изоляторов на обменные пункты, в медицинские учреждения здравоохранения, а также на производственные объекты и обратно и др.

В ходе преддипломной практики нами было проведено анкетирование сотрудников УФСИН России по Самарской области, в ходе которого сотрудникам предлагалось из представленного перечня выбрать наиболее эффективный, по их мнению, вариант мер антикоррупционного характера.

Всем сотрудникам задавался вопрос: «Какие из мер противодействия коррупции наиболее эффективны, по вашему мнению?» (приложение № 1).

В результате было установлено, что в качестве наиболее результативной меры противодействия коррупции выбирается повышение уровня заработной платы и качественный подбор кандидатов на службу (40 % опрошенных поставили максимальный бал данным мерам).

30 % опрошиваемых посчитали, что детальная регламентация исполнения полномочий сотрудниками УИС позволит эффективно противодействовать коррупционным преступлениям.

10 % отдали предпочтение техническим средствам контроля.

6 % указали, что создание подразделения по противодействию коррупции в кадровых службах позволит наиболее эффективно противодействовать коррупции.

5 % отдали предпочтения нематериальным способам поощрения сотрудников, 5 % - антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов, и 3 % - усилению контроля доходов сотрудников и их семей.

В качестве неэффективного способа названо проведение воспитательной работы (приложение 2).

Таким образом, в качестве наиболее действенного средства противодействия коррупции действующие сотрудники УИС справедливо считают повышение уровня денежного довольствия. Данную точку зрения поддерживают и в научной литературе. Так, А. А. Устинов²⁷ в своей работе также обращает на это внимание. В.С. Злобин²⁸ указывает, что данная мера является первостепенно важной.

В ходе общения сотрудники ФСИН России по данному вопросу поясняли, что необходимо установить размер средней заработной платы сотрудников УИС, в том числе и сотрудников младшего начальствующего состава выше средней заработной платы по стране. Таким образом, повышение уровня денежного довольствия позволит обеспечить материальную независимость сотрудников уголовно-исполнительной системы.

²⁷ Устинов А.А. Противодействие коррупции в подразделениях охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы: учебное пособие / А.А. Устинов. – Пермь: Пермский институт ФСИН России, 2014. – С. 33.

²⁸ Злобин В.С. Особенности совершения коррупционных преступлений сотрудниками ФСИН России // Вестник Пермского института ФСИН России. – 2010. – № 2. – С. 9.

Такое предложение находит своё отражение и в действующем международном законодательстве. Так, согласно Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными²⁹ указано, что заработная плата сотрудников должна устанавливаться в таком объеме, чтобы привлекать и удерживать на службе наиболее способных мужчин и женщин.

Средний уровень заработной платы в Самарской области по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Самарской области³⁰ составляет 37 тыс. рублей. Далекое не у каждого сотрудника подразделения охраны уголовно-исполнительной системы денежное довольствие превышает 30 тыс. рублей (учитывая все надбавки, ежемесячные премии и т.д.). В подразделениях по конвоированию в данный вопрос стоит менее остро.

Под повышением денежного довольствия некоторые сотрудники также подразумевали улучшение благосостояния сотрудника в целом.

Так, например, остается нерешенным вопрос о создании достойных жилищных условий для сотрудников и членов их семей.

В связи с этим, как предлагают действующие сотрудники, необходимо предусмотреть возможность упрощения процедуры получения государственных жилищных сертификатов для сотрудников уголовно-исполнительной системы, нуждающихся в улучшении жилищных условий, расширение объемов финансирования программ по обеспечению сотрудников жильем, а также разработку федерального нормативного акта, предусматривающего право учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, иных правоохранительных органов на строительство жилья за счет

²⁹ Минимальные стандартные правила в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы) (пересмотренный текст) (приняты Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 2015 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.04.2021).

³⁰ Средний уровень заработной платы в Самарской области // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Самарской области. Статистика. – Режим доступа: <https://samarastat.gks.ru/storage/mediabank/> (дата обращения: 01.05.2021).

федерального бюджета. На данный момент процедура получения жилья является достаточно сложной. В качестве разрешения данной проблемы возможно следует перенять опыт других ведомств где практикуется ипотечная система предоставления жилья сотрудникам.

2.2. Проблемы, возникающие в сфере противодействия коррупции среди сотрудников подразделений охраны и конвоирования органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и пути их решения

Поставив перед собой сложную задачу – искоренение коррупции – наше государство неизбежно сталкивается с серьезными проблемами в связи с реализацией антикоррупционных мер. И уголовно-исполнительная система в данном случае не является исключением.

Необходимо заметить, что часть из этих проблем, объективно продиктована недостатками правовой регламентации, с которыми сталкивается, в том числе, и уголовно-исполнительная система. Однако, как представляется, анализ встающих на пути антикоррупционных мер проблем необходимо начинать с выявления глубинных причин, дающих почву для возникновения и процветания коррупции.

По этому поводу специалисты выражают мнение о том, что положительный результат в противодействии коррупции может быть достигнут только тогда, когда он направлен, в первую очередь, на выявление и устранение причин и условий появления и распространения коррупции, без понимания сути которых выработать адекватный механизм противодействия не представляется возможным³¹

Между тем, как показал анализ законодательства, ни в одном из

³¹ Мацкевич И. М., Алимов И. И. Проблема противодействия коррупционным рискам в уголовно-исполнительной системе / И. М. Мацкевич / И. И. Алимов // Законность. – 2019. – № 3. – С. 79–81.

антикоррупционных нормативно-правовых актов не уделяется внимания причинам и условиям возникновения коррупции.

Основываясь на анализе специальной литературы, постараемся обозначить причины коррупции во ФСИН, обусловленные спецификой пенитенциарной системы.

И, прежде всего, необходимо отметить лояльное отношение к коррупции у части населения, готовой проплачивать принятие нужного им решения и достижение желаемого результата. В средствах массовой информации нередко получают освещение ситуации предоставления лицам, находящимся в местах лишения свободы, беспрецедентно льготных условий отбывания наказания. При этом и сами осужденные, и их близкие, учитывая низкий уровень бытовых условий и психологическую атмосферу мест лишения свободы, готовы платить сотрудникам УИС за содействие в облегчении участи осужденных.

Далее закономерно возникают вопросы о степени социальной защищенности сотрудников/членов их семей и профессиональной подготовке служащих ФСИН.

Без преувеличения можно сказать, что большинство гарантий, предусмотренных законодателем в отношении сотрудников УИС, рассчитаны на наступление несчастных случаев – болезнь, инвалидность, смерть. При этом трудно с большей долей уверенности судить о соответствии предлагаемых гарантий условиям несения службы в пенитенциарной системе.

Как правило, средний размер денежного довольствия сотрудника не позволяет обеспечивать достойный уровень жизни его семьи. Таким образом, появляется необходимость в дополнительном доходе. При этом, напомним, заниматься иной, оплачиваемой, даже легальной, деятельностью сотрудникам УИС запрещено (владение ценными бумагами, участие в органах управления коммерческих юридических лиц, и т.п.) или такая возможность ограничена (совместительство, преподавание и т.п.).

С другой стороны, следует предположить, что высокая заработная плата сотрудника УИС могла бы стимулировать добросовестное отношение к исполняемым обязанностям, когда выбирается стабильный высокий заработок, а не случайная выручка, грозящая увольнением с «подмоченной» репутацией и проблемами с новым трудоустройством.

Представляется, адекватная оценка государством службы в уголовно-исполнительной системе могла бы стать более эффективным инструментом предупреждения коррупционного поведения сотрудников, нежели исключительно наложение запретов и ограничений. К тому же такое решение способствовало бы привлекательности данной службы, о чем сложно говорить в настоящее время.

Данное мнение, как упоминалось ранее, подтверждается и результатами опроса действующих сотрудников уголовно исполнительской системы, показывающими, что они также считают повышение денежного довольствия до уровня средней заработной платы по региону одним из самых эффективных способов противодействия коррупции.

В связи со сказанным предлагается рассмотреть возможность адекватного повышения денежного довольствия сотрудников УИС с учетом инфляции, а также распространения системы ипотечного предоставления жилья на сотрудников УИС по аналогии с другими ведомствами.

Еще одну проблему, которую нельзя не затронуть, в устранении коррупционных правонарушений в пенитенциарной системе представляет зачастую формальный подход к формированию кадрового состава, хотя именно на эмоциональном, интеллектуальном и физическом потенциале кандидатов базируется качество всей службы.

Именно поэтому при отборе кандидатов на службу в УИС справедливыми видятся рекомендации делать акцент на моральный облик, ценностные ориентиры и социальные установки кандидатов.

Современные исследователи подчеркивают, что прием лица на службу в УИС без учета названных выше требований или с долей формализма

практически гарантирует риск коррупционного поведения молодого сотрудника уже на начальном этапе его карьеры³².

С указанной проблемой тесно связана и другая, обусловленная психологической неготовностью кандидатов к прохождению службы в специфических условиях пенитенциарной системы, когда подозреваемые, обвиняемые и осужденные в ходе общения выявляют сильные и слабые стороны сотрудника, позволяющие вовлечь его во внеслужебные связи, а сотрудник, даже не усматривает состава правонарушения в выполнении «невинных просьб» этих лиц.

В связи с этим особое внимание должно уделяться профессиональной подготовке кадров, в том числе, посредством специального обучения, направленного на формирование антикоррупционной установки у обучающихся, в частности, в образовательных учреждениях, подведомственных ФСИН, основным направлением которого должно быть правовое просвещение и освоение навыков противостояния коррупционным проявлениям.

Как показывает практика, значительный вклад в формирование антикоррупционного сознания будущих сотрудников подразделений охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы вносит изучение таких дисциплин, как «Уголовное право», в круг вопросов изучения которого входят, в том числе, составы должностных преступлений и предусмотренные законом санкции за их совершение.

Изучение дисциплин «Организация охраны и конвоирования», «Организация режима», «Профессиональная этика», «Пенитенциарная педагогика» помогает курсантам и слушателям освоить навыки определения

³² Коробов А. С., Кутаков Н. Н. Формирование кадрового потенциала как неотъемлемая составляющая административно-правового механизма противодействия коррупции в учреждениях и органах пенитенциарной системы Российской Федерации / А. С. Коробов / Н. Н. Кутаков // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2019. – № 4. – С. 70–72.

и выявления фактов склонения осужденными сотрудниками к неслужебным связям, коррупционным преступлениям, их последующего разоблачения.

Значительный вклад в антикоррупционное воспитание может внести и широкое информирование личного состава о вынесенных судами решениях по делам о коррупционных преступлениях в отношении сотрудников УИС, которое может проводиться в любой доступной для обучающихся форме.

Кроме того, в процессе обучения курсантам и слушателям полезным будет разъяснение на конкретных событиях, что кажущиеся мелкими и безобидными неслужебные связи сотрудников с осужденными, их знакомыми и родственниками в дальнейшем приводят к тому, что сотрудник фактически попадает в зависимость от данных лиц и, находясь под угрозой огласки компрометирующей информации, уже не в состоянии отказаться от совершения коррупционных правонарушений. Он может быть принужден к коррупционному поведению, а в случае отказа подвергнут физической расправе со стороны осужденных, его друзей или родственников. При этом нападающие будут пребывать в полной уверенности в своей безнаказанности, поскольку обращение в правоохранительные органы пострадавшего сотрудника с неизбежностью повлечет обнаружение в его действиях коррупционную составляющую.

Заметим, что в подразделениях охраны и конвоирования УИС вопросы борьбы с коррупцией занимают не первоочередное место, поскольку уровень коррупционных преступлений в данных подразделениях находится на достаточно низком уровне.

Так, согласно данным, размещенным на официальном сайте ФСИН России, следует, что в период с 2018 по 2021 годы из органов и учреждений уголовно-исполнительной системы в связи с утратой доверия было уволено только четверо сотрудников подразделения охраны и конвоирования. Среди них трое замещали должности младшего инспектора отдела охраны, и один состоял в должности заместителя начальника учреждения.

Однако низкий уровень выявленных коррупционных нарушений абсолютно не означает, что коррупции в подразделениях охраны не существует в принципе.

Анализируя состояние коррупции в УИС, А.А. Устинов приходит к выводу о том, что наиболее вероятными правонарушениями коррупционного характера, совершаемыми в подразделениях охраны и конвоирования, можно считать:

- непринятие мер по пресечению проноса или переброса запрещенных предметов на режимную территорию уголовно-исполнительной системы;
- непринятие мер по пресечению побегов из-под охраны, создание условий их совершения;
- пропуск на территорию учреждения посторонних лиц для незаконных свиданий заключенными, передачи им каких-либо предметов или информации для последующего побега;
- повышение по службе и неприменение мер дисциплинарного характера и т.д.

Низкий уровень коррупции в подразделениях охраны и конвоирования объясняется, в первую очередь, особенностью, характерной для данного вида службы. Суть заключается в том, что сотрудники охраны и конвоирования практически не имеют дело со спецконтингентом. Так, сотрудники охраны учреждения практически не сталкиваются со спецконтингентом совсем, а подразделения конвоирования контактируют с осужденными минимально короткое время.

Определенно важная роль в деле противодействия коррупции в области служб охраны и конвоирования отведена техническим средствам контроля, все шире внедряемым в УИС. Так, помещения караулов, спецтранспорт и т.п. оборудуются видеокамерами позволяющими фиксировать не только видео,

но и звук, что становится серьезным препятствием не только к совершению коррупционных нарушений, но и совершению иных правонарушений³³.

Помимо сказанного Планом ФСИН в целях для достижения прозрачности деятельности органов и учреждений ФСИН предусмотрены такие мероприятия как:

- обеспечение размещения на официальном интернет-сайте ФСИН России информации об антикоррупционной деятельности, а также создание и ведение специализированного раздела о противодействии коррупции;

- обеспечение функционирования «горячей линии» и или «телефонов доверия» по вопросам противодействия коррупции с использованием компьютерных технологий в режиме онлайн;

- обеспечение эффективного взаимодействия ФСИН России с институтами гражданского общества, средствами массовой информации в сфере противодействия коррупции и оказание им содействия в освещении мер по противодействию коррупции, принимаемых федеральным органом исполнительной власти.

Несомненно, эффективное противодействие коррупции невозможно без связи с гражданами. Однако при этом возникает проблема защиты персональных данных лиц, обратившихся в органы ФСИН России с сообщениями о правонарушениях коррупционного характера, на что уже неоднократно обращалось внимание в специальной литературе³⁴.

В связи с этим, по нашему мнению, в раздел 6 Порядка информационной поддержки официального сайта ФСИН России в сети Интернет, утвержденного Приказом ФСИН России от 6 июня 2005 года № 409 следует внести следующие изменения: «Интернет-письма без указания

³³ Кученев, А. В. Многовекторность правового воздействия на борьбу с коррупцией в деятельности ФСИН России / А. В. Кученев // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 11(143). – С. 6.

³⁴ Ештокин, А. П. Борьба с коррупцией как фактор повышения эффективности государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний / А. П. Ештокин // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 4(34). – С. 90-94.

фамилии, почтового адреса, места жительства гражданина или юридического лица считаются анонимными и не подлежат рассмотрению, за исключением случаев, когда в них содержится информация о совершенном, совершаемом, готовящемся либо замышляемом преступлении, либо правонарушении, либо лицах, их совершивших, совершающих, подготавливающих или замышляющих.

В данном случае письмо подлежит незамедлительной передаче в оперативные подразделения, подразделения собственной безопасности ФСИН России либо иные правоохранительные органы для проведения проверки указанных фактов.

ФСИН России гарантирует конфиденциальность персональных данных лиц, сообщающих информацию о совершенных, совершаемых, готовящихся либо замышляемых преступлениях, либо подготавливающих или замышляющих».

Это позволит привести Порядок информационной поддержки официального сайта ФСИН России в соответствие со статьей 11 федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ и Административным регламентом ФСИН по предоставлению государственной услуги по организации приема граждан, утвержденному Приказом Минюста России от 31 июля 2012 года № 147.

Выводы по второй главе

Таким образом, механизм противодействия коррупции сотрудников подразделений охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы представляет собой совокупность мер экономического, правового, организационного и духовно-нравственного характера, направленных на предупреждение и выявление коррупционного поведения, а также устранение последствий совершенных коррупционных правонарушений.

К превентивным мерам необходимо отнести все виды ограничений и запретов, установленных законодательством в отношении государственных служащих, а также возложение специальных обязанностей. К мерам, устраняющим последствия – отстранение от службы и увольнение в связи с утратой доверия.

Среди антикоррупционных мероприятий, проводимых органами и учреждениями ФСИН, следует назвать: - создание и обеспечение деятельности специализированных комиссий; - правовая экспертиза нормативно правовых актов ФСИН, издаваемых во исполнение федерального законодательства и Указов Президента РФ; - контроль за соответствием доходов и расходов сотрудников и членов их семей; - контроль за соблюдением сотрудниками ограничений, запретов и обязанностей, налагаемых на них в соответствии с антикоррупционным законодательством.

Основные проблемы в противодействии коррупции обуславливаются причинами и условиями ее возникновения. Такие причины могут быть как общими, т.е. характерными для всего общества в целом, например, лояльное отношение значительной части населения к проявлениям коррупции и правовой нигилизм, так и специальными, характерными исключительно для пенитенциарной системы: - низкая заработная плата, не соответствующая сложности службы в УИС; - формальный подход к формированию кадрового состава; - психологическая неготовность кандидатов к особенностям службы в УИС; - специфический контингент.

Важнейшим требованием к механизму противодействия коррупции в подразделениях охраны и конвоирования является комплексность осуществляемых антикоррупционных мер, то есть проведение предупредительных мер разнообразного характера, различными субъектами при их взаимодействии, охват антикоррупционными мерами всех сфер общественной жизни.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

Коррупция является одним из древнейших общественных явлений, появившихся вместе с первыми государствами. С тех времен, подлаживаясь под исторические, политические и экономические процессы, она существенно трансформировалась, приобретая новые формы и проникнув во все сферы деятельности человека, распространившись по всему миру. Коррупция признается антиобщественным феноменом, порождающим неблагоприятные последствия для эффективного функционирования государства, нанося ущерб политическим, экономическим и социальным сторонам его деятельности, тормозя его развитие.

Проявления коррупции в пенитенциарной системе представляют особую общественную опасность, поскольку препятствуют достижению целей исправления осужденных и предупреждения совершения ими новых преступлений, нарушая порядок и условия отбывания наказания лицами, преступившими закон.

Анализ статистических данных показал, что ее уровень в подразделениях охраны и конвоирования значительно ниже, чем в других службах УИС, что, на наш взгляд, обусловлено спецификой их служебных функций: сотрудники отделов охраны, как правило, не вступают в непосредственный контакт с осужденными и не обладают организационно-распорядительными полномочиями в их отношении. Контакты же с осужденными сотрудников подразделений конвоирования в рамках служебных обязанностей сведены к минимуму, что снижает риск возникновения коррупционных неслужебных связей со спецконтингентом.

Указанные обстоятельства, тем не менее, не могут свидетельствовать о полном отсутствии проблем, связанных с проявлениями коррупционного поведения сотрудников названных подразделений.

Федеральная служба исполнения наказаний России, действуя в русле антикоррупционной политики государства, разработала и утвердила ряд мероприятий, направленных на сдерживание распространения и устранение коррупционных рисков в уголовно-исправительной системе.

Среди таких мероприятий, предусмотренных Планом ФСИН на 2021-2023 годы, особое значение уделяется формированию и функционированию специализированных комиссий по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников УИС; контролю за соответствием доходов и расходов сотрудников и членов их семей; правовой экспертизе ведомственных нормативно-правовых актов; контролю за соблюдением ограничений и запретов, установленных антикоррупционным законодательством. Комплекс перечисленных мер в совокупности представляет собой механизм противодействия коррупции в системе ФСИН.

Анализ порядка формирования и функционирования специализированных комиссий Федеральной службы исполнения наказаний по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих ФСИН России дает основания заключить, что они, по сути, являются независимым органом, предназначенным, в первую очередь, для защиты сотрудника от безосновательных обвинений. Они предназначены для роли своеобразного посредника, реализующего досудебную процедуру урегулирования конфликта.

В связи с этим предлагается на легальном уровне закрепить принципы деятельности обозначенных комиссий, среди которых следует назвать:

1. презумпцию невиновности сотрудника;
2. уважительное отношение к сотруднику;
3. конфиденциальность информации, полученной в связи с рассмотрением входящих в ее компетенцию вопросов;
4. беспристрастность и независимость членов комиссии.

Среди существенных недостатков правовой регламентации деятельности названных комиссий следует назвать:

- нерегулярность работы, порождающая, зачастую, формальный подход;
- необязательность принимаемых решений.

В результате проведенного анкетирования большая часть сотрудников в качестве наиболее действенного средства противодействия коррупции считает повышение уровня денежного довольствия сотрудников УИС. Данная точка зрения поддерживается и в научной литературе. Со своей стороны подчеркнем, что адекватная оценка государством специфики службы в пенитенциарной системе могла бы решить, как минимум, две задачи:

- стать серьезным препятствием на пути распространения коррупционной составляющей в деятельности всех подразделений УИС, обеспечив имущественную независимость сотрудников;
- повысить привлекательность данной службы.

Под повышением денежного довольствия некоторые сотрудники также подразумевали улучшения благосостояния сотрудника в целом, включая создание достойных жилищных условий. В связи с этим предлагается рассмотреть возможность упрощения процедуры получения государственных жилищных сертификатов для сотрудников уголовно-исполнительной системы; расширения объемов финансирования программ по обеспечению сотрудников жильем. Как вариант разрешения данной проблемы можно воспринять опыт других ведомств, где практикуется ипотечная система предоставления жилья сотрудникам.

Одним из вариантов решения возникающих проблем следует считать широкое информирование личного состава о результатах применения антикоррупционных мер, как по территориальному органу, так и по Российской Федерации в целом. Информирование может проводиться в

любой доступной для сотрудников форме, в том числе, в виде изучения сотрудниками обзоров состояния служебной дисциплины, сообщений на занятиях по служебной подготовке, публикаций в ведомственных и общих средствах массовой информации, включая официальные интернет-сайты ФСИН и ее территориальных органов. Кроме того положительный эффект от противодействия коррупционным правонарушениям сотрудников может быть достигнут посредством взаимодействия с гражданами. Однако при этом возникает проблема защиты персональных данных лиц, обратившихся в органы ФСИН России с сообщениями о правонарушениях коррупционного характера, что должно быть исключено.

В связи с этим, по нашему мнению, в раздел 6 Порядка информационной поддержки официального сайта ФСИН России в сети Интернет следует внести следующие изменения: «Интернет-письма без указания фамилии, почтового адреса, места жительства гражданина или юридического лица считаются анонимными и не подлежат рассмотрению, за исключением случаев, когда в них содержится информация о совершенном, совершаемом, готовящемся либо замышляемом преступлении, либо правонарушении, либо лицах, их совершивших, совершающих, подготавливающих или замышляющих. В данном случае письмо подлежит незамедлительной передаче в оперативные подразделения, подразделения собственной безопасности ФСИН России либо иные правоохранительные органы для проведения проверки указанных фактов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты

1. Конвенция Организации Объединенных наций против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. и ратифицированной Российской Федерацией // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

2. Минимальные стандартные правила в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы) (пересмотренный текст) (приняты Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 2015 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.04.2021).

3. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 21.07.2014 № 11-ФКЗ: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993] // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398

4. О противодействии коррупции: федеральный закон № 273 с изменениями и дополнениями от 31 июля 2020 (принят 25.12.2008) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

5. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федеральный закон [принят 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru)

6. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 29.04.2021 № 1138-р // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.05.2021).

7. План противодействия коррупции Федеральной службы исполнения наказаний на 2021-2023 годы: утв. Директором ФСИН России от 30.12.2020 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

8. О внесении изменений в отдельные нормативные правовые акты Федеральной службы исполнения наказаний по вопросам противодействия коррупции: приказ ФСИН России от 19.07.2018 № 635 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

9. Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: приказ ФСИН России от 10.01.2019 № 1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

10. Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного служащего Федеральной службы исполнения наказаний к совершению коррупционных правонарушений: приказ ФСИН России от 14.05.2020 № 313 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.02.2021).

11. О комиссии Федеральной службы исполнения наказаний по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих ФСИН России и лиц, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях (учреждениях, предприятиях) уголовно-исполнительной системы, созданных для выполнения задач, поставленных перед ФСИН России, и урегулированию конфликта интересов: приказ ФСИН России от 31 июля 2015 г. N 693 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.02.2021).

Учебная, научная литература

12. Макаров А. А. Коррупция в системе органов внутренних дел. – М.: NOTA BENE, 2018. – С.4.
13. Русский орфографический словарь РАН [Электронный ресурс] / Под ред. В. В. Лопатина – Электрон. дан. – М.: Справочно-информационный интернет-портал ГРАМОТА.РУ, 2005. – Режим доступа: <http://www.slovari.gramota.ru>, свободный. (дата обращения: 03.01.2021).
14. Устинов А. А. Противодействие коррупции в подразделениях охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы: учебное пособие / А.А. Устинов.– Пермь: Пермский институт ФСИН России, 2014. – С. 33.

Материалы периодической печати

15. Фиалковская И.Д. Коррупция: понятие, признаки, виды // Вестник ННГУ. – 2018. – №1. – С. 12.
16. Барышников Д. Н. Международные отношения и дипломатия в традиции древнеиндийской политической мысли // Вестник Московского университета. – 2015. – №2. – С. 21.
17. Мизерий А. И. История борьбы с коррупцией в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Право. – 2001. – № 2. – С. 182.
18. Злобин В. С. Особенности совершения коррупционных преступлений сотрудниками ФСИН России // Вестник Пермского института ФСИН России. – 2010. – № 2. – С. 9.
19. Кученев А. В. Многовекторность правового воздействия на борьбу с коррупцией в деятельности ФСИН России / А. В. Кученев // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 11(143). – С. 6.
20. Ештокин А. П. Борьба с коррупцией как фактор повышения эффективности государственной политики в сфере исполнения уголовных

наказаний / А. П. Ештокин // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 4(34). – С. 90-94.

Электронные ресурсы

21. Международный день борьбы с коррупцией [Электронный ресурс] // Следственный комитет Российской Федерации. Новости: офиц. сайт. 09.12.2020 – Режим доступа: <https://sledcom.ru/news/item/1521088/> (дата обращения: 01.03.2021).

22. Информация о проведении заседаний аттестационной комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников и урегулированию конфликта интересов в УФСИН России по Самарской области [Электронный ресурс] // УФСИН России по Самарской области. Противодействие коррупции. – Режим доступа: <https://63.fsin.gov.ru/upload/territory/Samara/attkomissya/20/index.php> (дата обращения: 02.02.2021).

23. Средний уровень заработной платы в Самарской области // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Самарской области. Статистика. – Режим доступа: <https://samarastat.gks.ru/storage/mediabank/> (дата обращения: 01.05.2021).

Материалы юридической практики

24. О состоянии служебной дисциплины, законности, преступлениях и чрезвычайных происшествиях среди личного состава УИС Самарской области за 2019 год: Информационное письмо УФСИН России по Самарской области от 10.01.2020 № исх-64/ТО/20/1-162 (неопубликованный акт).

25. Комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции: Письмо Минтруда России №18-2/10/2-1490 от 19 марта 2013 г. // <https://mintrud.gov.ru/docs/mintrud/employment/18>

26. Анкетирование сотрудников уголовно-исполнительной системы по вопросу эффективности антикоррупционных мер // Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-6 УФСИН России по Самарской области / Махаев Р.В. (неопубликованный акт).

27. Анализ проведенного анкетирования сотрудников по вопросу об эффективности антикоррупционных мер // Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-6 УФСИН России по Самарской области / Махаев Р. В. (неопубликованный акт).

Анкетирование сотрудников уголовно-исполнительной системы по вопросу эффективности антикоррупционных мер³⁵

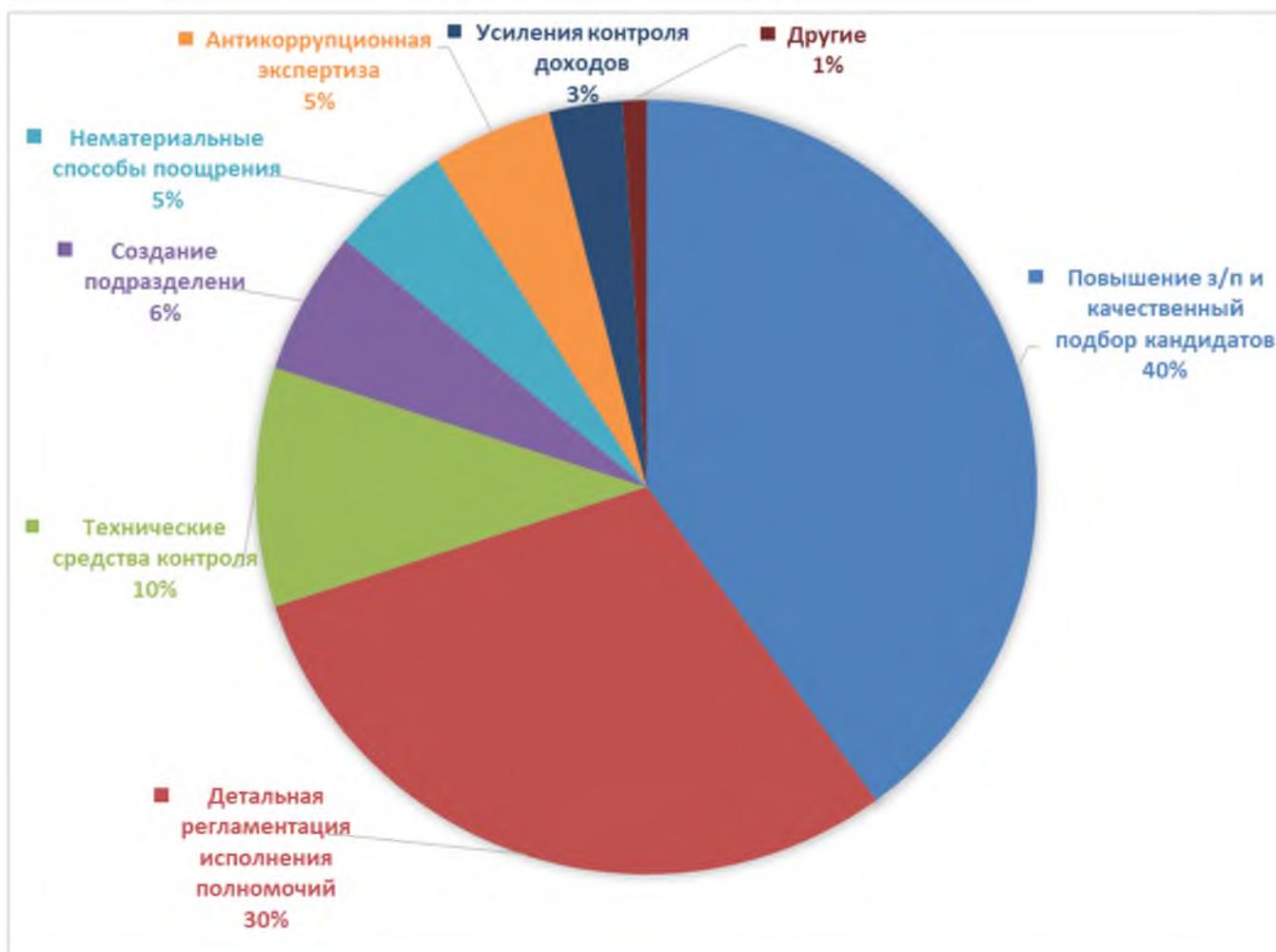
К вашему вниманию представляется опрос на тему: «Эффективности антикоррупционных мер в подразделениях охраны и конвоирования уголовно-исполнительной системы». В данном опросе представлены 10 мер антикоррупционного характера. Оцените пожалуйста какие именно меры, по вашему мнению, имеют наибольшую эффективность по 10-бальной шкале, где 1 – это неэффективно, а 10 имеют высокую эффективность. Пожалуйста дайте оценку каждой мере.

1.	Повышение уровня денежного довольствия сотрудника уголовно-исполнительной системы	
2.	Создание подразделений по противодействию коррупции в составе кадровых служб каждого подразделения	
3.	Применение технических средств контроля (звуко- и видеозаписывающих устройств и т.д.)	
4.	Информационно-воспитательная работа	
5.	Качественный подбор кандидатов на службу	
6.	Усиление контроля за доходами сотрудников и членов их семей	
7.	Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов	
8.	Нематериальная мотивация сотрудников (поощрения, награды и т.д.)	

³⁵ Анкетирование сотрудников уголовно-исполнительной системы по вопросу эффективности антикоррупционных мер // Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-3 УФСИН России по Самарской области / Махаев Р.В. (неопубликованный акт).

9.	Детальная регламентация исполнения обязанностей должностных лиц	
10.	Установление показателей эффективности деятельности государственных служащих	

**Анализ проведенного анкетирования сотрудников по вопросу об
эффективности антикоррупционных мер³⁶**



³⁶ Анализ проведенного анкетирования сотрудников по вопросу об эффективности антикоррупционных мер // Материалы преддипломной практики в ФКУ ИК-3 УФСИН России по Самарской области / Махаев Р.В. (неопубликованный акт).