

A. B. Medvedev

**СОТРУДНИЧЕСТВО УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ
С РЕЛИГИОЗНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ
В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

В статье изучаются правовая основа и особенности участия представителей гражданского общества в предупреждении коррупции в уголовно-исполнительной системе России. Рассматриваются меры по противодействию коррупционным преступлениям и правонарушениям в УИС во взаимодействии с представителями религиозных организаций и общественных объединений. Определяются формы, методы и перспективные направления сотрудничества в области противодействия коррупции, освещаются положительные стороны такого взаимодействия, а также анализируются результаты данной деятельности.

Ключевые слова: организация, сотрудничество, уголовно-исполнительная система, религиозные организации, общественные объединения, коррупция.

A. V. Medvedev

**COOPERATION OF THE PENAL SYSTEM OF RUSSIA WITH RELIGIOUS ORGANIZATIONS
AND PUBLIC ASSOCIATIONS IN THE SPHERE OF CORRUPTION COUNTERACTION**

The article focuses on the legal basis and peculiarities of participation of civil society representatives in corruption prevention in the penal system of Russia. The author analyzes measures to counteract corruption crimes and offences in the penal system in interaction with religious organizations and public associations' representatives. Along with this, the author determines forms, methods, and prospective lines of cooperation in the sphere of corruption counteraction, elucidates positive aspects of this interaction, and analyzes results of the mentioned activities.

Keywords: organization, cooperation, penal system, religious organizations, public associations, corruption.

Одной из движущих сил развития уголовно-исполнительной системы на современном этапе является плодотворное сотрудничество с институтами гражданского общества. Чтобы это взаимодействие приносило положительные результаты, необходимо приложить значительные усилия по совершенствованию такого сотрудничества. Мероприятия по привлечению общественности к деятельности УИС нормативно закреплены в Концепции развития отдельным пунктом [1]. Это не значит, что ранее не было попыток наладить взаимодействие учреждений и органов УИС с общественностью. Такая работа проводилась и раньше. Было достаточное количество положительных примеров, наработок. Однако при организации данных мероприятий не

было системного подхода; специфика сотрудничества сводилась к использованию уголовно-исполнительной системы заинтересованными субъектами со стороны общественности для реализации своих целей. Представители администрации учреждений и органов УИС, в свою очередь, довольствовались теми положительными моментами, которые приносили подобные, практически «односторонние» отношения. В настоящее время ситуация кардинальным образом меняется. В результате планирования и совершенствования сотрудничества с представителями общественности инициатива будет исходить от УИС, а меры по взаимодействию должны служить интересам ФСИН.

Одним из приоритетных направлений дальнейшего развития УИС является противодействие коррупции. В данной сфере всеми государственными органами России предпринимается немало усилий самого различного характера. Значительную помощь по противодействию коррупции в учреждениях и органах УИС могут оказать наиболее влиятельные институты гражданского общества — религиозные организации и общественные объединения.

Прежде всего необходимо уяснить правовой механизм противодействия коррупции взаимодействующими органами. Под противодействием коррупции согласно закону [2] понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий в трех основных направлениях:

а) по предупреждению коррупции, в т. ч. по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Насколько видно из определения, заинтересованность в противодействии коррупции имеется не только у органов государственной власти, но и у представителей общественности, которые в пределах своих полномочий также принимают определенные меры. Следовательно, законодательно закрепленная возможность противодействовать коррупции возложена не только на компетентные органы государственной власти. Институты гражданского общества также вправе осуществлять данную деятельность в рамках своей компетенции по указанным трем основным направлениям. Самым основным, на наш взгляд, считается именно профилактика. В случаях, когда взаимодействующие субъекты не наделены силовыми функциями и не могут согласно закону осуществлять принудительные

меры воздействия в отношении лиц, совершивших правонарушения коррупционного характера, именно профилактические меры будут более эффективными. Так, религиозные организации и общественные объединения не вправе оказывать силовое воздействие, но это окупается иными мерами, которые более действенны на стадии профилактики коррупции. Органичный симбиоз органов власти, наделенных функциями принуждения, и наиболее влиятельных представителей общественности позволяет добиться положительного эффекта там, где ни один из взаимодействующих субъектов в одиночку результата не получит. Сотрудничающие органы обладают различным правовым статусом, разными возможностями и задачами, но цель в данном случае у них одна — противодействие коррупции. Если соединение усилий государственных органов и представителей общественности на одном направлении окажется возможным, цель будет достигнута. При этом необходимо лишь два обязательных элемента: инициатива и активная позиция со стороны руководителей учреждений и территориальных органов УИС, а также индивидуальный подход в каждом конкретном случае.

Определим сферы взаимодействия УИС с религиозными организациями и общественными объединениями в области противодействия коррупции. Подобная деятельность наглядно демонстрируется в принципах противодействия коррупции. Анализ этих принципов для каждого из взаимодействующих субъектов позволяет уяснить объем общих полномочий и наметить направления совместной деятельности по противодействию коррупции. Они приобретают особый смысл, поскольку коррупция как негативное социальное явление приводит к нарушению прав граждан, юридических лиц, к несоблюдению условий нормальной деятельности между субъектами правоотношений, к дискредитации института публичной гражданской и государственной службы в России [2, с. 13].

В области профилактики коррупционных правонарушений разработка мер, в т. ч. наглядной агитации, положительно сказывается на общественном мнении. Открыто демонстрируя

результаты расследования уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности, невозможно качественно оценить результат профилактики. Так, невозможно сказать, сколько потенциальных «взяточников» отказалось от своих преступных намерений под влиянием примеров убедительного разоблачения данного вида преступлений в том или ином регионе. Однако результативность, особенно в области противодействия коррупции, достигается только всей совокупностью предпринятых мер. При этом они должны действовать непрерывно в течение продолжительного периода.

Следующим шагом в разработке совместных мер по осуществлению взаимодействия УИС с религиозными организациями и общественными объединениями в области противодействия коррупции является определение мотивации сотрудничества. Отношение к коррупции религиозных организаций и необходимость борьбы с ней наглядно продемонстрированы, например, в основах социальной концепции Русской православной церкви: «Криминальные сообщества могут проникать в государственные учреждения, дабы использовать их в своих целях. Наконец, сама власть, совершая противозаконные действия, может становиться правонарушителем. Важные задачи искоренения преступности и исправления оступившихся стоят не только перед специальными учреждениями и даже не только перед государством, но и перед всем народом, а значит, перед и Церковью» [4, с. 64]. Деятельность общественных объединений по противодействию коррупции заключается в общности интересов лиц, входящих в состав тех или иных объединений. По этой причине представители общественных объединений заинтересованы видеть российское законодательство, в т. ч. в области противодействия коррупции, реально действующим.

Тенденции возникновения и развития коррупции в УИС обусловлены общечеловеческими факторами в России с учетом профессиональных особенностей. И все же, несмотря на особенности выполняемых задач как УИС, так и представителей общественности, остается актуальной общая профилактика

коррупции. Формирование нетерпимости к коррупционному поведению — результат не только государственной политики, но и многих других факторов (бизнес вне коррупции, школа и семья). В области формирования общественной нетерпимости к коррупционному поведению совместными усилиями проведена значительная работа. «Национальный план противодействия коррупции», утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568, предусмотрел одним из мероприятий по повышению профессионального уровня кадров и правовому просвещению общественную поддержку государственных органов и широкое участие общественных и религиозных объединений в деятельности, направленной на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции» [5, с. 37].

Следующим примером совместной деятельности, направленным на профилактику коррупции в УИС, является просветительская деятельность религиозных организаций и общественных объединений, которая сконцентрирована на формировании у сотрудников высокой нравственности, патриотизма, уважения к закону и верности служебному долгу. Данные качества являются антиподом коррупционного поведения и предательства интересов службы. Профилактика преступности возможна через воспитание и просвещение, которые направлены на утверждение в обществе истинных духовных и нравственных ценностей. «В этом деле Православная Церковь призвана к активному взаимодействию со школой, средствами массовой информации, правоохранительными органами. При отсутствии в народе положительного нравственного идеала никакие меры принуждения, устрашения или наказания не смогут остановить злой воли» [4, с. 46]. В современном государстве в период глобальных изменений всех сфер общественной жизни либо полностью отсутствует государственная идеология, либо она находится в

зачаточном состоянии. Эта ситуация напрямую касается уголовно-исполнительной системы и состояния борьбы с коррупцией. Подчас государственную идеологию стремятся подменить религией или идеологией малых социальных групп (например, национальными традициями; отношениями, принятыми в бизнесе), либо, в качестве крайнего варианта, используют западную идеологию (например, прагматизм). После удивляемся отсутствию результатов и сетуем на необходимость долгосрочных преобразований во всех сферах деятельности. Рассчитываем, что следующее поколение сотрудников УИС будет лучше. Этого не произойдет. Либо кардинальные меры нужно принимать прямо сейчас, либо использовать комплексный подход.

Проблема профессиональной деформации сотрудников УИС давно уже является серьезной проблемой. Кроме того, профессиональная деформация признается одной из тенденций развития коррупции в зависимости от должностного положения сотрудника УИС, возможностей, условий прохождения службы, а также от иных обстоятельств. **СОГЛАСНО Концепции развития УИС**, «для профилактики профессиональной деформации, и т. д., предполагается: обеспечение высокого социального статуса и престижа труда работника УИС, законодательное определение системы социальных гарантий, развитие сети региональных медико-реабилитационных центров» [1]. Кроме законодательного закрепления системы социальных гарантий необходима ее реализация. В условиях явно недостаточного финансирования данных программ возможным и логичным шагом представляется привлечение религиозных организаций и общественных объединений. Анализ проблемы коррупции как в УИС, так и в иных правоохранительных органах за последние 15 лет показывает, что существенно уменьшилось применение в отношении сотрудников контрольных, воспитательных и профилактических мер. Это явилось результатом процессов общего снижения нравственных устоев в обществе, организационных изменений,

повлекших практически полную ликвидацию органов общественной самодеятельности [6, с.18].

Основные факторы, порождающие коррупцию, находятся в области функционирования государственного и хозяйственно-экономического механизмов, а также в социальной и культурной сферах [5, с. 3]. Поэтому одни силовые структуры без поддержки общественности не способны справиться с данной задачей. Содействие органам государственной власти в борьбе с коррупцией со стороны религиозных организаций и общественных объединений возможно в основном только опосредованно. Однако законодательством предусмотрены прямые меры борьбы с коррупционными преступлениями и правонарушениями. Основной такой мерой воздействия, непосредственно направленной на борьбу с коррупцией в учреждениях и органах УИС, является общественный контроль, который осуществляется общественными наблюдательными комиссиями субъектов России. Членами общественных наблюдательных комиссий субъектов Российской Федерации являются представители религиозных организаций и общественных объединений. Например, общественная палата Российской Федерации состоит из 126 членов, в т. ч. 6 представляют различные религиозные организации [7]. Осуществление общественного контроля служит не только в целях предупреждения коррупционных правонарушений, но и не позволяет должностным лицам УИС, замешанным в коррупции, довести до конца свой преступный умысел и остаться безнаказанными в силу корпоративной солидарности. Данная мера обеспечивается развитием институтов общественного контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции [3, с. 22].

Отдельным направлением в области борьбы с коррупцией является участие представителей общественности в работе системы «социальных лифтов» [8]. Коллегиальность принятия решения и непосредственное участие священнослужителей и членов общественных наблюдательных комиссий в применении системы стимулов осужденных к законопослушному поведению

позволяют объективно и всесторонне оценить поведение осужденного. Окончательное решение, принимаемое комиссией, служит надежным гарантом ликвидации коррупционных рисков. Участие представителей общественности на всех этапах подготовки документов для работы системы «социальных лифтов» позволяет на раннем этапе выявить факты коррупции и принять меры для их пресечения.

Одним из направлений борьбы с коррупцией в УИС является общественное воздействие. В результате данной деятельности религиозные организации и общественные объединения оказывают содействие учреждениям и органам, исполняющим уголовные наказания в области борьбы с коррупционными правонарушениями. Субъектами общественного воздействия являются также политические партии и союзы их сторонников. Уже созданы и действуют разнообразные общественные объединения против коррупции: «Транспаренси Интернешнл», Национальный антикоррупционный комитет, Фонд ИНДЕМ, Межрегиональное общественное движение «Против коррупции» [9] и др. Они заняты аналитической, просветительской, консультативной деятельностью в области борьбы с коррупцией.

Важным направлением деятельности общественных объединений в области борьбы с коррупцией является контроль использования своей гуманитарной помощи. Распределение гуманитарной помощи в учреждениях и органах УИС представляет собой определенный коррупционный риск. Например, правозащитная организация «За гражданские права» изучила жалобы осужденных за период с 2007 по 2009 гг. Было установлено, что вымогательство у них денег на оказание «гуманитарной помощи» отряду через их родственников стоит на третьем месте по количеству жалоб на действия администрации исправительных учреждений (8 %) [10, с. 43]. Помимо такого вымогательства, в ИУ часто имеет место нецелевое расходование гуманитарной помощи. Религиозная организация и общественное объединение, имеющие статус юридического лица, согласно законодательству [11] имеют право на получение информации от

государственных органов (в т. ч. от учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы УИС), непосредственно касающейся ее прав и обязанностей, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием при осуществлении своей уставной деятельности. Решения и действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо в суд. Согласно п. 3 ст. 23 Федерального закона от 10.06.08 г. № 76-ФЗ [12] религиозные организации и общественные объединения, оказавшие материальную поддержку, вправе получить информацию об использовании денежных или иных материальных средств не позднее 30 дней со дня получения администрацией места принудительного содержания просьбы о предоставлении соответствующей информации. В случае нецелевого использования средств материальной поддержки уведомляется соответствующий федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится данное исправительное учреждение.

Действенной мерой в области противодействия коррупции является своевременное информирование через общественные объединения о фактах коррупции. Так, 16 февраля 2011 г. в Общественной палате России открылась горячая линия «Стоп, коррупция!». По номеру 8-800-700-8-800 или через сайт граждане могут сообщить о предположительных фактах коррупции (в т. ч. и в УИС), с которыми столкнулись они сами или их близкие.

Следует отметить, что спецификой социальных отношений между осужденными и администрацией исправительных учреждений, обуславливающих коррупционное поведение сотрудников, является то, что сфера исполнения наказания имеет весьма высокую степень приспособления к существующей социально-экономической ситуации. Такая особенность является следствием того, что ни одно из направлений человеческой деятельности не

аккумулирует в себе такое разнообразие социальных, производственных, психологических, экономических, идеологических, национальных и иных факторов, как это свойственно коррупции. В уровне распространенности коррупции в УИС отражаются и уровень правового сознания должностных лиц, и разработанность законодательства, и проявление социально-экономической и уголовной политики государства.

Не менее важным условием коррупционных правонарушений является низкий уровень материального стимулирования служебной деятельности сотрудников УИС. В настоящее время денежное довольствие сотрудников УИС таково, что ни о каком «внедрении конкурсной системы замещения должностей правоохранительной службы» речь не идет. На службу в УИС принимались лица, «условно рекомендованные» по психологическим параметрам. Кадровые проблемы и косвенный ответ на причины возникновения коррупции в УИС отражены в 1 разделе Концепции развития УИС: «Служба в уголовно-исполнительной системе не считается престижной среди населения страны. Заработная плата в уголовно-исполнительной системе в крупных городах и промышленно развитых регионах Российской Федерации существенно меньше среднего дохода населения в этих регионах. Несоответствие денежного довольствия объему, сложности и характеру работы является основным мотивом увольнения работников УИС и снижения требовательности к персоналу» [1].

Подобная система оплаты приводит к различным нарушениям. Следует отметить, что причины настоящего всплеска коррупции в УИС (например, взяточничества), помимо общей экономической нестабильности, слабости государственных институтов противодействия коррупции и правового нигилизма в обществе, обуславливаются изменениями в социальной структуре общества. С одной стороны, появился слой состоятельных осужденных, нередко вынужденных идти на подкуп должностных лиц УИС и располагающих для этого значительными средствами. С другой стороны, многие должностные лица, ощущая неуверенность в

завтрашнем дне, стремятся максимально использовать свой статус в целях быстрого обогащения. Однако, учитывая, что коррупция в УИС порождена не только внутренними обстоятельствами, присущими этой службе, но в большей степени той ситуацией, которая сложилась в обществе, результативность борьбы с ней в первую очередь зависит от последовательности и твердости проведения государством антикоррупционной политики [10, с. 43]. И все же основной результат зависит от руководства ФСИН России. Насколько целенаправленна и принципиальна будет деятельность в области противодействия коррупции, а также, от того, насколько конструктивным будет диалог в данной сфере с представителями религиозных организаций и общественных объединений.

Список библиографических ссылок

1. Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.10.2010 г. № 1772-р. Ст. 6 // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.
2. О противодействии коррупции: федер. закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ. Ст. 1 п. 2 // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
3. Талапина Э. В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2010.
4. Основы социальной концепции Русской православной церкви. М.: Отдел внешних церковных связей Московского Патриархата, 2001.
5. Григорьев В. В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М.: Деловой двор, 2009.
6. Демин В. М. От общественной опасности коррупции в уголовно-исполнительной системе к комплексным мерам по ее ограничению // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2006. № 4.
7. Список членов общественной палаты [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oprf.ru/about/chambermembers/members2010/> (дата обращения: 20.10.2011).
8. О направлении методических рекомендаций по использованию системы «Социальных лифтов» в исправительных учреждениях ФСИН России в условиях действующего законодательства: письмо директора ФСИН России от 25.03.11 г. № 15-5093-01.
9. URL: <http://anticorr.ru/>. (дата обращения: 20.10.2011).
10. Хромов И. Л. Коррупционная ситуация в уголовно-исполнительной системе: криминологические и уголовно-правовые проблемы // Вестник Владимирского юридического института. Владимир, 2011. № 1 (18).
11. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.
12. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон от 10.06.2008 г. № 76-ФЗ. 2008. № 24. Ст. 2789 // СЗ РФ.
© А. В. Медведев, 2012