Яковлев Евгений Александрович. Правовое регулирование и организация деятельности уголовно-исполнительной системы в сфере реализации антикоррупционного законодательства: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Яковлев Евгений Александрович;[Место защиты: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний - ФКОУВПО].- Рязань, 2015.- 225 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Правовое регулирование деятельности уголовно-исполнительной системы в сфере реализации норм антикоррупционного законодательства**

1.1. Антикоррупционное законодательство и деятельность уголовно-исполнительной системы при его применении 17

1.2. Особенности правового регулирования деятельности уголовно-исполнительной системы в сфере реализации норм антикоррупционного законодательства 46

1.3. Возможности использования уголовно-исполнительной системой зарубежного опыта по борьбе с коррупцией 71

**Глава 2. Совершенствование организации деятельности уголовно-исполнительной системы в сфере реализации норм антикоррупционного законодательства**

2.1. Задачи подразделений УИС в сфере реализации антикоррупционного законодательства и пути их совершенствования 101

2.2. Основные формы и методы деятельности УИС в сфере реализации норм антикоррупционного законодательства 137

Заключение 167

Список использованной литературы 174

## Особенности правового регулирования деятельности уголовно-исполнительной системы в сфере реализации норм антикоррупционного законодательства

Исследование современного антикоррупционного законодательства имеет большое теоретическое значение в связи с тем, что в Российской Федерации оно находится на стадии становления, и нормы этого законодательства в некоторой степени вызывают противоречия или возможности проявления коррупции. Посредством реализации норм данного законодательства реализуется множество антикоррупционных мероприятий.

Так, A.M. Цирин считает, что основой антикоррупционных мероприятий должны стать нормы законодательства, учитывающие международные антикоррупционные стандарты и опыт противодействия коррупции в зарубежных государствах. В последние годы в России формировалась законодательная база по противодействию коррупции. Приняты концептуальные стратегические и национальные плановые документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию. При этом ключевая роль в организации системы мер, направленных на противодействие коррупции, отводилась документам программного характера, содержащим антикоррупци 1 онные нормы .

Понятие «организация деятельности уголовно-исполнительной системы в сфере реализации антикоррупционного законодательства» в научной литературе и нормативных правовых актах не раскрывается, поэтому представляется целесообразным его раскрыть. Оно состоит из трех ключе 18 вых понятий - «организация деятельности», «законодательство» и «коррупция».

Для того чтобы полностью отразить содержание понятия «организация деятельности уголовно-исполнительной системы в сфере реализации антикоррупционного законодательства», необходимо рассмотреть, как определяют выделенные ключевые понятия различные источники.

Организация деятельности учеными понимается по-разному. Например, С.С. Алексеев считает, что организация имеет три важнейших взаимосвязанных между собой значений: качество или форма взаимодействия элементов системы или процесса; вид деятельности по упорядочиванию чего-либо; какая-либо общность, объект, система, учреждение . С.А. Голлунский считает по-другому, отмечая, что организация деятельности - это упорядочивание и оптимизация каких-либо процессов для достижения поставленных целей . А.С. Пиголкин правовую организацию деятельности определил как объединение материальных и нематериальных ресурсов для достижения це 3 лей деятельности . Общими признаками указанных определений является то, что организация деятельности - это упорядоченное взаимодействие каких-либо элементов для достижения поставленных целей при помощи определенных ресурсов.

Понятие «законодательство» также трактуется по-разному. Так, в Российской юридической энциклопедии законодательство рассматривается в широком и узком смысле. В широком смысле законодательство - внешняя форма выражения объективного права, государственно-властное воплощение воли народа, ее формальное закрепление в виде общеобязательных правил; весь комплекс издаваемых уполномоченными правотворческими органами нормативных актов, начиная с законов, принимаемых высшим представительным органом страны или непосредственным волеизъявлением народа в форме референдума, и заканчивая актами местного самоуправления, администрации предприятий и учреждений.

В узком смысле законодательство - система нормативных актов, издаваемых высшими органами законодательной и исполнительной власти, то есть законодательные акты и правительственные решения нормативного характера . Это наиболее полное определение, которое отражает все характерные признаки законодательства.

Однако в Большом юридическом словаре законодательство определяется так: 1) один из основных методов осуществления государством своих функций, заключающийся в издании органами государственной власти законов; 2) совокупность правовых норм, регулирующих общественные отноше-ния в целом или один из видов общественных отношений . В данном случае отражается сущность законодательства как процесса осуществления государственной законодательной власти.

Более упрощенное определение законодательства дано в Словаре терминов и определений по административному праву, финансовому праву, информационному праву и административной деятельности органов внутренних дел, так под законодательством понимается: 1) деятельность высших органов государственной власти по изданию законов, один из основных методов осуществления государством своих функций; 2) совокупность действующих законов, регулирующих общественные отношения и отдельные их области .

## Возможности использования уголовно-исполнительной системой зарубежного опыта по борьбе с коррупцией

Согласно Федеральному закону «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» она оговаривается в контракте и осуществляется только с согласия сотрудников. Перед перемещением в их отношении вновь проводятся все стандартные проверки, в том числе по линии службы собственной безопасности. Институт ротации доказал свою эффективность, поэтому для повышения престижа труда и развития нормативной базы в данной сфере требуется закрепить ротацию как обязательную процедуру.

Подведя итог изложенному, необходимо подчеркнуть, что в системе государственной службы зарубежных государств существенное внимание уделяется борьбе с коррупцией. Внедрение данного положительного опыта не только в уголовно-исполнительную систему, но и во все органы государственной власти, несомненно, положительно повлияет на антикоррупционную программу государства и послужит снижению коррупции среди государственных служащих.

Итак, в области международного сотрудничества по противодействию коррупции и развитию антикоррупционного законодательства РФ требуется:

Ратифицировать ст. 13 Конвенции ООН против коррупции, в которой говорится о том, что государство-участник принимает надлежащие меры по участию общества в предупреждении коррупции, борьбе с ней, по углублению понимания факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. При этом в Конвенции закреплены меры, посредством которых следует укреплять такое участие общества, среди них усиление прозрачности и содействие вовлечению населения страны в процессы принятия решений, обеспечение для населения эффективного доступа информации и информирование населения, создание атмосферы нетерпимости к коррупции, в том числе распространение информации о коррупции. Это необходимо в связи с тем, что в образовательных учреждениях повсеместно не введены учебные программы, направленные на воспитание нетерпи 98 мого отношения к коррупции, неэффективно работает система доступа граждан к информации различных учреждений и ведомств по вопросам предоставления определенного вида услуг и документов различного содержания. Эти недостатки характерны и для деятельности уголовно-исполнительной системы.

Ратифицировать ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, которая определяет, что совершенное умышленно незаконное обогащение признается уголовно наказуемым деянием. В данном случае незаконным обогащением считается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. В Уголовном кодексе РФ нет статьи, предусматривающей ответственность за подобные случаи. Законодательством РФ предусмотрена лишь дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих, сотрудников ФСИН России за предоставление недостоверных сведений о доходах и имуществе.

Ратифицировать ст. 31 Конвенции ООН против коррупции, в которой закреплено, что доходы, полученные от совершения коррупционных преступлений, или имущество, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов, а также имущество, оборудование и другие средства, использующиеся или предназначающиеся для использования при совершении коррупционных преступлений, подлежат конфискации. Одновременно с этим требуется ввести в Уголовный кодекс РФ конфискацию как меру наказания. Ратификация указанной статьи и ее имплементация в уголовное законодательство России дали бы возможность строже наказывать государственных служащих, сотрудников ФСИН России и возмещать ущерб, нанесенный незаконными действиями государственной казне. По нашему мнению, было бы целесообразно конфисковать денежные средства, имущество и иные ценности, происхождение которых сотрудники ФСИН России не могут объяснить и подтвердить доказательствами.

Ратифицировать Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, основной целью которой являются разработ 99 ка и принятие во внутреннем праве государств-участников эффективных средств правовой защиты лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, которые позволят им защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб. Возмещение ущерба может охватывать нанесенный материальный ущерб, упущенную финансовую выгоду и нематериальный вред. Ущерб подлежит возмещению, если ответчик совершил или санкционировал акт коррупции, или не предпринял разумных шагов для предотвращения акта коррупции; истец понес ущерб; существует причинно-следственная связь между актом коррупции и нанесенным ущербом. Важно, что государство-участник предусматривает в своем внутреннем праве надлежащие процедуры, позволяющие лицам, понесшим ущерб в результате акта коррупции, совершенного ее публичными должностными лицами в ходе осуществления ими своих функций, требовать возмещения ущерба от государства или от соответствующих властей данного государства. Конвенцией закрепляется, что любой контракт или положение контракта, предусматривающее совершение акта коррупции, являются недействительными и не имеющими юридической силы.

На основе изученного положительного зарубежного опыта борьбы с коррупцией предлагается: - создать независимый орган по борьбе с коррупцией, непосредственно подчиненный Президенту РФ, наделенный полномочиями по противодействию коррупции в отношении не только рядовых сотрудников ФСИН России, но и руководителей ведомства; - признать коррупционным поведением прием на службу в УИС сотрудников на различные должности посредством протекционизма и крониз-ма. К сотруднику, допустившему такое поведение, должна применяться такая мера дисциплинарного воздействия, как увольнение из УИС; - закрепить действие запретов на получение любых подарков, касающихся поощрения служебной деятельности, независимо от их стоимости, кроме официально врученных руководством подарков за достигнутые высокие результаты служебной деятельности;

## Задачи подразделений УИС в сфере реализации антикоррупционного законодательства и пути их совершенствования

Нам интересна классификация данных мер, разработанная Ю.А. Дмитриевым, И. А. Полянским и Е.В. Трофимовым, которые предлагают разделить такие меры на стимулирующие, воспитательные и разъяснительные .

Стимулирующие антикоррупционные меры направлены на создание стимулов для сотрудников уголовно-исполнительной системы, которые будут способствовать совершению определенных действий. Они могут быть экономическими, организационными, социальными и поощрительными, например: - упрощение процедуры осуществления государственных закупок для нужд ФСИН России; - разработка и введение социальных гарантий сотрудников ФСИН России; - обеспечение денежным довольствием в зависимости от сложности и опасности выполняемой деятельности; - льготное исчисление службы в уголовно-исполнительной системе; - моральное поощрение сотрудников за добросовестное исполнение служебных задач (вручение грамот, объявление благодарности, помещение фотографии на Доску почета, награждение нагрудным знаком, государствен ной наградой, присвоение специального звания и т. п.); - материальное поощрение сотрудников за добросовестное исполнение служебных обязанностей (надбавки к окладу (за ученую степень, работу с секретными документами), премии (за высокие показатели в служебной дея тельности, победу в конкурсе, отказ от взятки), ценные подарки и т. п.). Воспитательные антикоррупционные меры убеждения направлены на воспитание у сотрудников и специального контингента антикоррупционного поведения, к ним относятся: См.: Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В. Указ. соч. С. ПО. 159 - воспитательная работа с осужденными и их родственниками, направленная на недопущение совершения коррупционных действий с их стороны по отношению к сотрудникам ФСИН России; - личный пример антикоррупционного поведения руководителя подразделения, органа или учреждения уголовно-исполнительной системы; - пропаганда антикоррупционного поведения в средствах массовой информации ФСИН России.

Разъяснительные антикоррупционные меры убеждения направлены на создание общественного мнения сотрудников ФСИН России по осуществлению антикоррупционной деятельности в ведомстве. Среди данных мер можно выделить следующие: занятия по служебной подготовке с сотрудниками уголовно-исполнительной системы по противодействию коррупции и осуществлению антикоррупционной деятельности; - проведение инструктажей сотрудников при заступлении на службу о недопустимости вступления в запрещенные связи с осужденными; - проведение коллегий и совещаний для рассмотрения вопросов, связанных с противодействием коррупции в уголовно-исполнительной системе; - выступления директора ФСИН России и его заместителей в средствах массовой информации по антикоррупционной тематике; - конкурс на лучший антикоррупционный плакат в ведомстве; - распространение памяток и листовок по противодействию коррупции в уголовно-исполнительной системе; - социальная антикоррупционная реклама в средствах массовой ин формации; - разработка практических рекомендаций по антикоррупционной тема тике с разъяснением мер ответственности за совершение коррупционно опасных действий (прил. 3).

Принуждение как метод деятельности УИС в сфере реализации антикоррупционного законодательства заключается в принудительном воздейст 160 вий на сознание и волю сотрудников ФСИН России, императивно навязывающем им определенный вариант антикоррупционного поведения.

Мы придерживаемся мнения В.Г. Смолькова, который считает, что принуждение базируется на власти и праве субъекта управления отдавать приказы и распоряжения, издавать инструкции и другие нормативные документы, на обязанности лица (объекта управления) их исполнять .

Сущность принуждения как метода деятельности УИС в сфере реализации антикоррупционного законодательства состоит в ограничении или отрицании воли сотрудников ведомства, в отсутствии у них какой-либо свободы выбора. Принуждение может иметь психологический, имущественный, физический, организационный характер. Главная цель принуждения - защитить правопорядок в обществе, обеспечить правомерное поведение всех участников общественных отношений.

А.В. Демин выделяет принципы, на которых базируется применение метода государственного принуждения, среди которых следующие: Кроме этого необходимо добавить, что применение метода принуждения применяется только в соответствии с действующим законом, согласно которому любое ограничение прав и свобод граждан допустимо лишь на основаниях и в порядке, прямо предусмотренных этим законом. Также большое значение имеют не только законность, но и обоснованность, оправданность, целесообразность принуждения. Посредством принуждения подавляются, тормозятся интересы и мотивы антисоциального поведения, принудительно снимаются противоречия между общей и индивидуальной волей, стимулируется общественно полезное поведение.

## Основные формы и методы деятельности УИС в сфере реализации норм антикоррупционного законодательства

В настоящее время деятельность уголовно-исполнительной системы в сфере реализации антикоррупционного законодательства необходимо рассматривать как комплекс правовых и организационных мер направленных на противодействие коррупции в ведомстве.

Проведенное диссертационное исследование позволило автору сделать ряд выводов:

Под организацией деятельности УИС в сфере реализации антикоррупционного законодательства следует понимать комплексный целенаправленный процесс, обращенный на неукоснительное исполнение органами и учреждениями ФСИН России общеобязательных формальных правил поведения, установленных нормами законодательства и направленных на урегулирование общественных отношений, возникающих по поводу и в процессе осуществления мер противодействия коррупции, выявления причин и условий совершения коррупционных противоправных деяний, ликвидации последствий актов коррупции.

В антикоррупционное законодательство входят все нормативные правовые акты, действующие на территории РФ, касающиеся осуществления мер по противодействию коррупции, содержащие нормы по противодействию коррупции, регулирующие деятельность органов государственной власти в сфере противодействия коррупции. Деятельность уголовно-исполнительной системы при применении антикоррупционного законодательства сводится к исполнению существующих антикоррупционных норм, разработке и принятию на их основе ведомственных приказов и распоряжений, образующих нормативную базу антикоррупционных отношений во ФСИН России.

Роль антикоррупционного законодательства для уголовно-исполнительной системы заключается в регулировании, содействии, образовании, координации и контроле.

В диссертационном исследовании обоснованы меры по совершенствованию организационной сферы в целях реализации антикоррупционного законодательства, в ходе применения которых требуется образовать Совет по противодействию коррупции во ФСИН России, наделить его широкими полномочиями и закрепить их отдельным ведомственным правовым актом; Правительству РФ разработать и рассмотреть отдельный нормативный правовой акт, в котором будет определен порядок участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции.

Помимо этого, в диссертации аргументированы предложения по совершенствованию правовой антикоррупционной сферы: ввести обязательное рассмотрение заключений результатов проведения антикоррупционной экспертизы вместо рекомендательного и с их учетом предлагать изменения для внесения в нормативные правовые акты (Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»); расширить перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и 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, в который включить совершеннолетних детей, родителей, братьев и сестер государственных служащих в целях более открытой информации и снижения числа случаев сокрытия доходов и имущества, полученных посредством совершения коррупционных действий (Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и 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»); разработать и принять федеральный закон «О службе в уголовно исполнительной системе», в котором определить конкретную ответствен ность за нарушения закрепленных ограничений и запретов при прохождении службы во ФСИН России.

Было установлено, что необходимо совершенствовать ведомственное правовое регулирование деятельности УИС в сфере реализации норм анти коррупционного законодательства, а именно: - закрепить конкретные действия директора ФСИН России при получении материалов проверки, содержащих сведения о коррупционных правонарушениях сотрудников уголовно-исполнительной системы, а также порядок уведомления федеральными государственными служащими ФСИН России о любых ставших известными им фактах совершения коррупционных правонарушений сотрудниками уголовно-исполнительной системы (приказ ФСИН России от 29 мая 2010 г. № 256 «Об утверждении порядка уведомления федеральными государственными служащими Федеральной службы исполнения наказаний о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений»); определить срок рассмотрения директором ФСИН России проекта нормативного правового акта с экспертным заключением. Кроме того, закрепить квалификационные требования к сотрудникам уголовно-исполнительной системы, уполномоченным на проведение антикоррупционной экспертизы (приказ ФСИН России от 18 марта 2010 г. № 97 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов Федеральной службы исполнения наказаний»).