
УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ КАК МЕТОД ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

© 2019 г. А. В. Полукаров

*Арбитражный суд г. Москвы;
Российский университет дружбы народов, Москва*

E-mail: polukarov@mail.com

Поступила в редакцию 25.03.2018 г.

Проблемы противодействия коррупции имеют актуальное значение. От решения данной проблемы зависят социально-экономическое развитие нашей страны, а также возможность реализации социальных прав граждан. В статье рассматривается метод административного принуждения в его институциональном и функциональном аспектах, раскрывается сущностная характеристика административного принуждения как метода противодействия коррупции и формулируются предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: коррупция, социальная сфера, принуждение, противодействие, борьба, государство, пресечение, наказание, ответственность, угроза, образование, здравоохранение, социальное обеспечение.

DOI: 10.31857/S013207690003655-2

Традиционно в системе управления выделяются такие методы государственного управления как убеждение и принуждение. Не вдаваясь в дискуссию относительно функционального и институционального аспектов обозначенных методов, определим, насколько может быть использован потенциал административного принуждения в деле противодействия коррупции в социальной сфере. Для раскрытия его сущности следует обратить внимание на базовую, общую категорию, каковой по отношению к административному принуждению является институт правового принуждения в целом.

В этой связи в основу исследования административного принуждения в механизме противодействия коррупции вообще и в социальной сфере, в частности, должен быть положен ряд идей.

Во-первых, административное принуждение — часть государственного принуждения, реализуемого в деле противодействия коррупции.

Во-вторых, меры административного принуждения — часть административно-правовых средств противодействия коррупции, а поэтому эффективность их реализации в рассматриваемой сфере во многом зависит от качества иных административно-правовых средств.

В-третьих, классический подход к определению содержания административного принуждения не в полной мере отвечает их функциональности в деле противодействия коррупции.

В-четвертых, несмотря на специфику противодействия коррупции в социальной сфере, потенциал административно-принудительных средств задействован далеко не в полном объеме.

Противодействие коррупции не даст результатов, ожидаемых обществом и государством, если предусмотренные законом меры, на это направленные, включая меры административного принуждения, будут статичны, т.е. существовать лишь де-юре. Все эти меры должны воплощаться в жизнь, реализовываться на практике теми должностными лицами и органами, которые обладают соответствующей компетенцией. Думается, основная проблема в деле противодействия коррупции состоит не столько в необходимости совершенствования правового регулирования, сколько в решении проблемы реализации норм действующего антикоррупционного законодательства. В настоящее время нерешенность этой проблемы достаточно очевидна и подтверждается она тем, что количество выявляемых коррупционных правонарушений различной направленности продолжает оставаться весьма значительным. Как следует из материалов международной неправительственной организации

«Transparency International», в 2017 г. Россия заняла 135-е из 180 мест, получив 29 баллов, и оказалась в одном ряду с Доминиканой, Гондурасом, Парагваем, Кыргызстаном и Мексикой¹.

Несмотря на огромные усилия, предпринимаемые политическим руководством государства и правоохранительными органами (прежде всего, органами внутренних дел), эффективно решить проблему противодействия коррупции пока не удается. Выступая на расширенном заседании Коллегии МВД России 15 марта 2016 г., глава ведомства В. А. Колокольцев отметил, что в 2015 г. правоохранительными органами задокументировано более 30 тыс. фактов взяточничества. Из них 951 — взятки в крупном и особо крупном размерах. Это на 50% больше, чем за аналогичный период 2014 г.

Выявлено свыше 2 тыс. представителей органов исполнительной власти, причастных к коррупционной деятельности, в том числе 651 руководитель федерального уровня². Следует признать, что значительная часть выявленных преступлений и других правонарушений коррупционной направленности приходится на социальную сферу, которая в этом отношении оказывается крайне уязвимой. Речь идет о соблюдении законодательства о противодействии коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок лекарственных средств и медицинской техники для организации оказания медицинской помощи гражданам. Ситуация здесь особенно неблагоприятна. По результатам проводимых в Академии генеральной прокуратуры РФ научных исследований на наличие откатов в сфере медицины указали 20.3% опрошенных прокурорских работников и 6.8% предпринимателей³.

Преступления, связанные с откатами, касались договоров на поставку медицинского оборудования, различных фармацевтических препаратов и др. Вот весьма показательный пример. Следственным управлением СК РФ по Архангельской области и Ненецкому автономному округу в суд было направлено уголовное дело по обвинению главного врача ОГУЗ «Ненецкая окружная больница». Обвиняемая обеспечила победу в конкурсе на поставку медицинской техники ООО «Риомет», деятельность которого контролировала ее знакомая. При этом цена контракта на поставленную медицинскую технику (компьютерный томограф)

была определена в сумме 55 млн руб., тогда как его реальная стоимость составляла 12 млн руб. (т.е. завышение почти в четыре раза). По приговору Нарьян-Марского городского суда подсудимая признана виновной, и ей назначено наказание в виде лишения свободы на пять с половиной лет⁴.

Проблема откатов, несмотря на определенные успехи, достигнутые в борьбе с этим негативным явлением, остается злободневной.

Вполне закономерно, что в Стратегии национальной безопасности, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683⁵, коррупция вошла в число основных угроз государственной и общественной безопасности. Она названа препятствием устойчивому развитию Российской Федерации и реализации стратегических национальных приоритетов. Та же Стратегия относит к этим приоритетам образование, здравоохранение и культуру, т.е. основные сегменты социальной сферы. Такое сочетание позволяет прогнозировать активизацию усилий государства, направленных на противодействие коррупции в данных сегментах социальной сферы, в том числе и с помощью мер административного принуждения. Предполагается совершенствование правового регулирования предупреждения коррупции.

Эффективность реализации мер государственного принуждения в сфере противодействия коррупции, включая коррупцию в социальной сфере, зависит не только от правоохранительных органов, которые в основном сосредоточены на применении мер уголовного принуждения и занимают собственную нишу в деле борьбы с этим негативным социальным злом. Не преуменьшая их значимости, хотелось бы обратить внимание и на деятельность специальных антикоррупционных органов и подразделений государственных органов той же направленности. Они созданы и действуют как на федеральном, так и на региональном уровнях и имеют значительный потенциал для противодействия коррупции административными мерами, включая меры административного принуждения. На заседании Совета по противодействию коррупции, которое состоялось 26 января 2016 г., бывший в тот период председателем президиума С. Б. Иванов назвал в качестве одного из важнейших результатов реализации Национального плана противодействия коррупции на 2014—2015 гг. формирование в органах власти всех уровней системы антикоррупционных подразделений. На тот момент их насчитывалось более 2.5 тыс.⁶

¹ См.: Индекс восприятия коррупции ТИ-2017. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/> (дата обращения: 27.03.2018).

² См.: URL: <http://mvdprus.ru/news/690169-tekst-ofitsialnogo-vystupleniya-va.html> (дата обращения: 23.03.2016).

³ См.: Евланова О. А., Павловская Н. В. Коррупция в государственных и муниципальных закупках // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015. № 3. С. 81.

⁴ См.: там же.

⁵ См.: СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II), ст. 212.

⁶ См.: Заседание Совета по противодействию коррупции // <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 02.03.2017).

Деятельность их впечатляет. Только за три квартала 2015 г. выявлено более 20 тыс. нарушений. По итогам разбирательств 340 государственных служащих уволены в связи с утратой доверия, а 176 — в связи с конфликтом интересов. Причем были затронуты далеко не рядовые коррупционеры, а высокопоставленные должностные лица органов государственной власти, пусть и регионального уровня. Речь в данном случае идет о заместителе губернатора Челябинской области Н. Д. Сандакове, заместителе председателя Правительства Ярославской области Р. А. Даниленко, заместителе министра экономического развития Красноярского края Н. П. Маршалкиной.

В Российской Федерации руководство деятельностью по противодействию коррупции осуществляется централизованно и сосредоточено в руках главы государства. Такой подход вполне логичен. Без централизованного государственного регулирования невозможны обеспечение прав и свобод граждан, создание здоровых условий труда и быта, организация образования и медицинского обслуживания, нормальное функционирование экономики, обеспечение суверенитета и безопасности государства, достижение социального и национального согласия⁷.

В полной мере это относится и к противодействию коррупции, которая превратилась в реальную угрозу интересам личности, общества и государства. Если говорить о федеральном уровне, то, прежде всего, стоит остановиться на Совете при Президенте РФ по противодействию коррупции, который образован на основании Указа Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»⁸. Основными задачами Совета являются: подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; контроль реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции. Председатель Совета — Президент РФ, что является убедительным подтверждением его политического статуса. Решения Совета оформляются протоколом. Для их реализации могут издаваться указы, распоряжения и даваться

поручения главы государства. Таким образом, есть достаточные основания говорить, что деятельность Совета осуществляется в правовых формах, а значит, подкреплена возможностью применения необходимых мер государственного принуждения.

В связи с высоким статусом членов Совета и их объективно большой загруженностью государственными делами его заседания проводятся сравнительно редко. При этом потребность в оперативном решении текущих вопросов подчас стоит достаточно остро. Поэтому для их решения образован Президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (далее — Президиум Совета), председателем которого является руководитель Администрации Президента РФ. Президиум создает рабочие группы (комиссии) по отдельным вопросам из числа его членов, а также из числа представителей иных государственных органов, представителей общественных объединений и организаций, экспертов, ученых и специалистов. Правда, сам порядок создания рабочих групп и включения в их состав конкретных персон не определен, что повышает значение субъективных факторов при принятии решения по конкретной кандидатуре. С таким положением вряд ли можно согласиться. Отбор представителей в состав рабочих групп (комиссий) должен осуществляться открыто и гласно, разумеется, при соблюдении всех необходимых проверочных мероприятий, которые позволят отобрать компетентных кандидатов с безупречной репутацией. В настоящее время действуют две рабочие группы Президиума Совета: по взаимодействию с бизнес-сообществом и гражданским обществом⁹.

Учитывая важность социальной сферы для повседневной жизни огромного большинства населения страны и крайне неблагоприятную в коррупционном отношении обстановку, которая там сложилась, представляется обоснованным поставить вопрос о создании отдельной рабочей группы по противодействию коррупции в социальной сфере Президиума Совета.

Следует сказать, что Президиум Совета наделен полномочиями рассматривания вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению, а также вопросов, урегулирования конфликта интересов наиболее высокопоставленных должностных лиц государства. В отношении них Президиум осуществляет весь спектр полномочий, которые в государственном органе (том же федеральном министерстве или федеральном агентстве) отнесены в компетенции комиссии по соблюдению требований

⁷ См.: Косарев А. И. Суверенная социальная демократия // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: сб. ст. и материалов / сост. С. Е. Заславский. М., 2007. С. 111.

⁸ См.: СЗ РФ. 2008. № 21, ст. 2429.

⁹ См.: Заседание Совета по противодействию коррупции // <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 02.03.2017).

к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

К их числу относятся лица, замещающие должности федеральной государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ и Правительством РФ, например должности директоров департаментов Правительства РФ или заместителей федеральных министров. Особо хотелось бы отметить, что по решению Президента РФ или руководителя его Администрации Президиум Совета рассматривает вопросы, касающиеся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению, а также вопросы, касающиеся урегулирования конфликта интересов в отношении лиц, замещающих должности, влекущие обязанность предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Порядок рассмотрения указанных вопросов осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 25 февраля 2011 г. № 233¹⁰. Кроме того, Президиум Совета в определенной мере наделен и нормотворческими полномочиями. К примеру, Президиум одобрил Методические рекомендации по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) в федеральных государственных органах¹¹. Решения Президиума Совета оформляются протоколами. Так, указанные Методические рекомендации были одобрены протоколом Президиума Совета № 24 от 13 апреля 2011 г. Для реализации решений Президиума могут даваться поручения Президента РФ.

Анализ компетенции Президиума Совета позволяет идентифицировать его в качестве административно-юрисдикционного органа специальной компетенции, а порядок рассмотрения вопросов, ему подведомственных, представляет собой существующее в рамках административно-юрисдикционного процесса самостоятельное административно-юрисдикционное производство, имеющее антикоррупционную направленность.

Как известно, административный процесс всем своим назначением и содержанием призван осуществлять охранительную функцию, которая реализуется при разрешении споров, применении принудительных мер, а также в процессе

исполнения государственного принуждения¹². В рамках этого производства рассматриваются индивидуальные дела о соблюдении требований законодательства о противодействии коррупции. Президиум Совета наделен полномочием осуществления правовой оценки спорных ситуаций, на основе которой либо даются разрешения, либо, напротив, устанавливаются запреты.

Важным звеном реализации административных мер противодействия коррупции является Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. Это — самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ, и действует оно на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 3 декабря 2013 г. № 878¹³. А начальник Управления является ответственным секретарем Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции.

Кроме того, предусмотрено создание в федеральных государственных органах подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Первоначально такое подразделение действовало на основании Типового положения, утвержденного 18 февраля 2010 г. № 647п-П16 заместителем Председателя Правительства РФ, руководителем Аппарата Правительства РФ, членом Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции С. С. Собяниным¹⁴.

Указом Президента РФ от 15 июня 2015 г. № 364¹⁵ было утверждено Типовое положение о подразделении государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Анализ Положения об Управлении Президента РФ по вопросам противодействия коррупции позволяет утверждать, что данное подразделение Администрации Президента РФ осуществляет в основном обеспечивающие, аналитические и отчасти контрольные функции. В контексте предмета данной статьи особо хотелось бы выделить функцию Управления по принятию мер по профилактике коррупционных и иных правонарушений в соответствии с Указом Президента 21 сентября 2009 г. № 1065 и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

¹² См.: Административное право России / под ред. Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова. М., 2010. С. 469.

¹³ См.: Указ Президента РФ от 3 декабря 2013 г. № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII), ст. 6399.

¹⁴ Документ официально не был опубликован.

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 15 июня 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II), ст. 4477.

¹⁰ См.: Указ Президента РФ от 25 февраля 2011 г. № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 9, ст. 1233.

¹¹ Документ официально не был опубликован.

Учитывая особое положение Президента РФ в системе разделения властей, его исключительно значимую роль в деле противодействия коррупции, представляется практически оправданным и целесообразным расширить компетенцию Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. Необходимо закрепить за Управлением такую основную функцию, как проведение проверок в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации соблюдения законодательства о противодействии коррупции.

В случае выявления нарушений законодательства о противодействии коррупции Управление могло бы выносить субъекту исполнительной власти, например федеральному министру или главе администрации субъекта Российской Федерации, обязательное для рассмотрения представление о привлечении к дисциплинарной ответственности виновного государственного служащего или иного лица. Данное представление в установленный срок должно рассматриваться субъектом исполнительной власти. Такой срок следует установить продолжительностью не более десяти дней, что обеспечит оперативное реагирование на выявленный коррупционный проступок. О результатах рассмотрения должен направляться мотивированный ответ в Управление. Выступая на Третьем Евразийском антикоррупционном форуме, начальник Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции О.А. Плохой отметил, что за последние годы государством приняты системные меры по совершенствованию репрессивного аспекта и законодательства. Однако основная декларируемая цель создания административных антикоррупционных механизмов — противодействие нарушениям законодательства и их профилактика не достигнута¹⁶. С подобной оценкой трудно не согласиться. Думается, предложенное расширение компетенции Управления будет способствовать упрочению таких административных механизмов.

Если говорить о противодействии коррупции на внутриведомственном уровне, то следует особо выделить деятельность подразделений по профилактике коррупционных правонарушений федеральных государственных органов. Именно они находятся ближе всего к потенциальным коррупционерам, могут в силу этой близости осуществлять профилактику коррупционных правонарушений, а в необходимых случаях и пресекать их. Вместе с тем такие подразделения остаются в подчиненном, а значит, в зависимом от руководителя

государственного органа положении, и компетенция их в сфере противодействия коррупции в рамках государственного органа должна быть признана ограниченной. Поэтому достаточно продуктивно они могут противодействовать коррупции только на низовом и среднем уровнях, которые, если брать, скажем, федеральное министерство, заканчиваются должностью заместителя директора департамента. Несмотря на это, недооценивать деятельность соответствующих подразделений было бы неправильно, что подтверждает Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460¹⁷, которая основным направлением реализации противодействия коррупции определяет совершенствование работы подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных правонарушений (п/п. «л» п. 8 Стратегии).

На региональном уровне можно выделить комиссию по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации и орган субъекта Федерации по профилактике коррупции и иных правонарушений.

Если говорить о комиссии, то она является постоянно действующим координационным органом при высшем лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Управлением Президента РФ по вопросам противодействия коррупции.

Комиссии предоставлены обширные полномочия преимущественно общего характера. Она разрабатывает меры по противодействию коррупции и по устранению причин и условий, порождающих коррупцию, принимает меры по выявлению причин и условий, порождающих коррупцию и создающих административные барьеры, рассматривает вопросы, касающиеся соблюдения лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

Периодичность проведения заседаний комиссии — один раз в квартал. Ее решения оформляются протоколом. Представляется обоснованным поставить вопрос о наделении комиссии дополнительными полномочиями по применению административных мер принудительного характера. Так, комиссия могла бы своими решениями инициировать проведение служебных проверок в отношении лиц, в деяниях

¹⁶ См.: Плохой О.А. Основные направления политики Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24—25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2015. С. 45.

¹⁷ См.: Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16, ст. 1815.

которых усматриваются признаки коррупционных правонарушений. При этом на субъект дисциплинарной власти должна быть возложена обязанность информировать комиссию о результатах, полученных в процессе служебной проверки, и о принятых мерах. Кроме того, субъект исполнительной власти, например руководитель органа исполнительной власти субъекта Федерации, мог бы приглашаться на заседание комиссии и лично информировать ее по существу вопроса. Такой подход способствовал бы взвешенному принятию решения субъектом исполнительной власти, тем более что в деле привлечения к дисциплинарной ответственности он реализует дискреционные полномочия, и вопрос о привлечении или непривлечении к дисциплинарной ответственности решается по усмотрению. Такое положение дало Б. Н. Комахину повод сожалеть, что у руководителя, наделенного правом привлекать к ответственности подчиненных, сохраняются слишком большие возможности в решении этих вопросов по своему усмотрению¹⁸. Предлагаемая процедура в определенной мере оптимизировала бы дискреционные полномочия субъекта исполнительной власти.

Что касается органа субъекта Российской Федерации по противодействию коррупции, то он действует на основе Типового положения, утвержденного Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364. В число основных функций органа входят обеспечение соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов; осуществление проверок (например, достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера).

Таким образом, есть достаточные основания говорить, что в Российской Федерации выстроена вертикаль специальных органов по противодействию коррупции. Их деятельность координируется единым центром, каковым с полным основанием может быть признан Президент РФ, а де-факто — его Администрация в лице Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. Вместе с тем, анализ положений об этих органах позволяет говорить, что их полномочия по реализации мер административного принуждения в сфере противодействия коррупции недостаточны, а потому должны быть расширены.

Административно-правовые средства принудительного характера, направленные на противодействие коррупции, также реализуют в рамках своей компетенции и федеральные органы

исполнительной власти, наделенные контрольно-надзорными полномочиями. Особое место среди них занимает Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), которая также наделена полномочиями органа административной юрисдикции. Один из факторов, который оказывает значительное влияние на уровень коррупции в стране, — необоснованные административные барьеры, включая барьеры, возникающие при регулировании отношений в социальной сфере. В Программе развития конкуренции в Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 19 мая 2009 г. № 691-р¹⁹, специально отмечалось, что необоснованные административные барьеры создают условия для коррупции и возникновения «административного ресурса». На ликвидацию необоснованных административных барьеров были нацелены мероприятия административной реформы. Однако изжить данную проблему не удалось, а значит, в соответствующей сфере сохраняются благоприятные условия для коррупции. Вот недавний показательный пример, относящийся к социальной сфере. 28 февраля 2017 г. Федеральная антимонопольная служба возбудила дело в отношении Министерства здравоохранения РФ в связи с тем, что Минздрав России не выполнил ее предписаний, касающихся лицензирования медицинской деятельности. Еще 21 июля 2016 г. ФАС России вынесла Минздраву России предупреждение № ЦА/500/16²⁰: до 1 ноября 2016 г. установить требование к организации и выполнению работ (услуг) в целях лицензирования согласно п. 3 Положения о лицензировании медицинской деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 291²¹.

Для исполнения предупреждения Минздрав России должен был исключить из своего приказа от 11 марта 2013 г. № 121н²² классификацию видов

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2009. № 22, ст. 2736.

²⁰ См.: URL: <http://solutions.fas.gov.ru/ca/upravlenie-controlya-sotsialnoy-sfery-i-torgovli/tsa-50099-16> (дата обращения: 05.03.2017).

²¹ См.: постановление Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 291 «Об утверждении Положения о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)» // СЗ РФ. 2012. № 17, ст. 1965.

²² См.: Приказ Министерства здравоохранения РФ от 11 марта 2013 г. № 121н «Об утверждении Требований об оказании первичной медико-санитарной, специализированной (в том числе высокотехнологичной), скорой (в том числе скорой специализированной), паллиативной помощи, оказании медицинской помощи при санаторно-курортном лечении, при проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров, медицинских освидетельствований

¹⁸ См.: Комахин Б. Н. Развитие государственно-служебной деятельности на основе политики модернизации. Административно-правовой аспект. М., 2014. С. 329.

медицинской помощи и условий ее оказания, не предусмотренных указанным постановлением. По мнению ФАС России, в результате действий Минздрава России медицинские организации, оказывающие одинаковые виды услуг, имеют различные лицензии и привлекаются контролирующими органами к ответственности за несоответствие требованиям, которые незаконно установлены в приказе Минздрава России от 11 марта 2013 г. № 121н. Минздрав тем самым создал дополнительный незаконный административный барьер. Следует отметить, что Минздрав России так и не выполнил в установленный срок предписаний антимонопольного органа.

Как видно, ФАС России как федеральный антимонопольный орган, созданный для проведения в жизнь государственной конкурентной политики в процессе регламентации рыночных отношений²³, используя предоставленное Федеральным законом от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции»²⁴ право возбудить и рассмотреть дело о нарушении антимонопольного законодательства, обеспечивает тем самым снятие незаконного административного барьера, установленного Минздравом России, противодействуя таким образом коррупции посредством применения мер административного принуждения. Конечно, делать окончательные выводы относительно результатов рассмотрения ФАС России дела в отношении Минздрава России преждевременно, но, как представляется, приведенный пример является подтверждением перспективности применения мер административного принуждения в целях противодействия коррупции, в данном случае коррупции в социальной сфере.

Следует сказать, что в литературе высказывалось мнение о необходимости создания в нашей стране специализированных органов по борьбе с коррупцией — антикоррупционных агентств. Мотивировалось данное предложение ссылками на рекомендации по борьбе с коррупцией ООН. По мнению С. А. Денисова, специализированные органы по борьбе с коррупцией в государственном аппарате на основе использования профессиональных знаний должны осуществлять плановые и внеплановые проверки работы государственного аппарата управления, проверять поступающие жалобы по фактам коррупции, самостоятельно выявлять факты коррупции и проводить расследования,

и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в рамках оказания медицинской помощи, при трансплантации (пересадке) органов и (или) тканей, обращении донорской крови и (или) ее компонентов в медицинских целях» // Росс. газ. 2012. 15 мая.

²³ См.: *Томьев К. Ю.* Конкурентное право / отв. ред. О. М. Олейник. М., 2000. С. 47.

²⁴ См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I), ст. 3434.

по результатам которых возбуждать уголовное или административное дело²⁵.

Реалистичность и реализуемость на практике предложения указанного автора вызывают большие сомнения. По сути, применительно к противодействию коррупции предлагается создать специализированные правоохранительные органы с широкими полномочиями по применению мер государственного принуждения, включая административное. Это неизбежно приведет к дублированию полномочий действующих в настоящее время правоохранительных органов, осуществляющих противодействие коррупции, тех же МВД России или ФСБ России и антикоррупционных агентств. Очевидно, что четко разграничить между ними компетенцию — задача трудновыполнимая. Представляется оптимальным сохранение такого существующего положения, когда противодействие коррупции, с одной стороны, осуществляют мерами уголовного принуждения правоохранительные органы, а с другой — осуществляют административными мерами воздействия, включая меры административного принуждения, уполномоченные на то специальные органы и некоторые федеральные органы исполнительной власти. Добавим, что федеральные органы исполнительной власти утверждены Указом Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»²⁶. А их деятельность координируют органы прокуратуры.

Напомним, ч. 6 ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»²⁷ специально устанавливает, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют в пределах своих полномочий деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, федеральной службы безопасности, таможенных органов и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. При этом следует признать справедливой точку зрения, что координация носит единый, целостный характер, т.е. прокуроры не могут осуществлять координацию борьбы с уголовно наказуемой коррупцией отдельно от координации борьбы с коррупционной преступностью²⁸.

²⁵ См.: *Денисов С. А.* Возможности применения института административной ответственности для борьбы с коррупцией государственных служащих // *Административная ответственность. Вопросы теории и практики* / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004. С. 201.

²⁶ См.: Росс. газ. 2018. 17 мая.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6228.

²⁸ См.: *Егоров Ю.* Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией — самостоятельная функция прокуратуры // *Законность*. 2015. № 2. С. 9.

Таким образом, можно говорить, что органы прокуратуры являются общим координатором борьбы с коррупцией в Российской Федерации. На то, что противодействие коррупции является одним из значимых направлений работы российской прокуратуры, специально обратил внимание Президент РФ, выступая 11 января 2017 г. на Торжественном заседании, посвященном 295-летию российской прокуратуры²⁹.

Реализация мер административного принуждения в сфере противодействия коррупции представляет комплекс действий государственных органов и органов местного самоуправления, направленных на предупреждение, пресечение коррупционных правонарушений, а также на привлечение к административной ответственности физических и юридических лиц, их совершивших. Данные меры реализуются в рамках антикоррупционной функции государства, как одной из его базовых функций. При этом, как справедливо отмечает А. В. Куракин, ее эффективность в значительной степени будет зависеть от того, насколько эффективно будут использованы административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции³⁰.

Стоит также учитывать неотвратимость административной и смежной с ней дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения. Ответственность — важнейшая составляющая административных механизмов противодействия коррупции.

В современный период, по мнению А. В. Куракина, нужна система норм, которая предупредила бы возникновение конфликта интересов в государственном аппарате. С точки зрения данного автора, такая система могла бы содержаться в федеральном законе об административной этике. Предписания этого нормативного правового акта служили бы своеобразным эталоном, с которым государственные служащие могли бы сверять свои действия с точки зрения соответствия их этическим требованиям. К тому же он создал бы возможность для предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственного управления³¹. Соглашаясь с тем, что конфликт интересов — важнейшая проблема, от решения которой зависит противодействие коррупции в государственном аппарате, стоит задуматься и о реалистичности предложения принять федеральный закон об административной

этике. Реализация этого предложения приведет к необоснованному дроблению законодательства о государственной службе. Кроме того, предмет правового регулирования предлагаемого законопроекта представляется размытым. Наконец, вопросы административной этики, о которых говорит А. В. Куракин, на наш взгляд, уже достаточно полно решены в существующем правовом поле. Так, Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885³² утверждены общие принципы служебного поведения государственных служащих, а решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих³³.

На основе Типового кодекса утверждены кодексы этики в государственных органах, например Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минздрава России³⁴.

На начальном этапе системного реформирования государственной службы в первой половине 2000-х годов в качестве одного из принципов, на основе которого предлагалось совершенствовать государственный аппарат, назывался **принцип этичности**³⁵.

Данный принцип предполагает обращение особого внимания на моральные качества государственных и муниципальных служащих, да и вообще всех тех, кто замещает должности, связанные с реализацией публичной власти. Дело в том, что замещение государственной должности является выражением общественного доверия. Такая формулировка содержится и в американском Кодексе этики правительственной службы, утвержденном Резолюцией конгресса США 1958 г.: «...каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно соблюдать принципы этики, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия»³⁶.

Приходится признать, что в государственном аппарате Российской Федерации принцип

²⁹ См.: URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53719> (дата обращения: 12.01.2017).

³⁰ См.: Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в Российской Федерации // Административное и информационное право (Состояние и перспективы развития). М., 2003. С. 102.

³¹ См.: там же. С. 105.

³² См.: СЗ РФ. 2002. № 33, ст. 3166.

³³ См.: Бюллетень «Официальные документы в образовании». 2011. № 36 (декабрь).

³⁴ См.: Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 14 февраля 2012 г. № 120 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2012. № 3.

³⁵ См.: Проблемы социально-экономического и политического развития России / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2001. С. 74.

³⁶ Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. О. А. Жидкова. М., 1993. С. 295.

этичности хотя и признается, но лишь формально. Подтверждением этому служит значительное количество выявляемых коррупционных правонарушений. Однако нельзя отрицать и наметившейся положительной динамики. В частности, значительно увеличилось количество государственных служащих, сообщивших о том, что их пытались склонить к коррупции.

Так, выступая на расширенном заседании коллегии МВД России, глава ведомства В. А. Колокольцев отметил, что все большее число сотрудников готово противодействовать коррупции в собственных рядах, а за последние годы число уведомлений о поступивших в их адрес коррупционных предложениях увеличилось более чем в 13 раз³⁷.

Думается, дальнейшему утверждению принципа этичности способствовало бы ежегодное обязательное проведение во всех органах публичной власти, иных публичных структурах (государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации и компании и др.) семинаров по этике, учитывающих специфику их компетенции. Так, в органах публичной власти, осуществляющих управленческие полномочия в социальной сфере, при проведении семинаров акцент должен быть сделан на обзоре и анализе коррупционных правонарушений, совершенных и потенциально возможных именно в социальной сфере. В силу своего обязательного характера последовательное утверждение принципа этичности будет выступать в качестве административной меры, предупреждающей совершение коррупционных правонарушений. Кроме того, до государственных и муниципальных служащих в обязательном порядке должны быть доведены Методические рекомендации о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, включающие перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, вопросы организации проверки этих сведений и порядка регистрации уведомлений³⁸.

Практика показывает, что указанные рекомендации неизвестны в широких слоях государственных

и муниципальных служащих, и, прежде всего, тем, кто замещает должности, связанные с коррупционными рисками.

Социальная ситуация, сложившаяся в Российской Федерации, настолько не соответствует представлениям о социальном государстве, что многие ученые и политики весьма скептически оценивают возможности его построения в ближайшей перспективе. Абсолютное большинство населения страны тоже по этому поводу иллюзий не строит. Действительно, появление массовой нищеты, значительной безработицы, детской беспризорности, резкого падения уровня и качества жизни большинства населения, сокращение объема социальных услуг и снижение социальных гарантий ставят в качестве приоритетной задачи преодоление кризиса, решение проблем выживания, а не достижения стандартов социальной защищенности на уровне благополучных стран³⁹.

Однако двигаться в этом направлении необходимо. Как известно, в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ провозглашается, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Темп этого движения в значительной степени зависит от того, удастся ли преодолеть коррупцию, сделать ее уровень так или иначе приемлемым для общества и государства, особенно учитывая ее значимость для повседневных нужд подавляющего большинства населения страны, минимизировать коррупцию в социальной сфере. И здесь хотелось бы вспомнить высказывание выдающегося русского мыслителя и юриста И. А. Ильина: «Призвание государства состоит в том, чтобы при всяких условиях обращаться с каждым гражданином как с духовно свободным творческим центром сил. Никто не должен быть исключен из государственной системы защиты, заботы и содействия»⁴⁰. Противодействие коррупции в социальной сфере — важнейшая составная часть этой системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административное право России / под ред. Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова. М., 2010. С. 469.
2. Денисов С. А. Возможности применения института административной ответственности для борьбы с коррупцией государственных служащих // Административная ответственность. Во-

³⁷ См.: URL: <http://mvdru.ru/news/690169-tekst-ofitsialnogo-vystupleniya-va.html> (дата обращения: 16.03.2016).

³⁸ См.: письмо Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 20 сентября 2010 г. № 7666—17 «О методических рекомендациях о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, включающих перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, вопросы организации проверки этих сведений и порядка регистрации уведомлений» // Документ не был опубликован.

³⁹ См.: Калашников С. В. Очерки теории социального государства. М., 2006. С. 273.

⁴⁰ См.: Ильин И. А. Путь к очевидности. М., 1993. С. 266.

просы теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хама-
нева. М., 2004. С. 201.

REFERENCES

3. *Евланова О. А., Павловская Н. В.* Коррупция в государственных и муниципальных закупках // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015. № 3. С. 81.
4. *Егоров Ю.* Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией — самостоятельная функция прокуратуры // Законность. 2015. № 2. С. 9.
5. *Ильин И. А.* Путь к очевидности. М., 1993. С. 266.
6. *Калашников С. В.* Очерки теории социального государства. М., 2006. С. 273.
7. *Комахин Б. Н.* Развитие государственно-служебной деятельности на основе политики модернизации. Административно-правовой аспект. М., 2014. С. 329.
8. *Косарев А. И.* Суверенная социальная демократия // Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: сб. ст. и материалов / сост. С. Е. Заславский. М., 2007. С. 111.
9. *Куракин А. В.* Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в Российской Федерации // Административное и информационное право (Состояние и перспективы развития). М., 2003. С. 102.
10. *Плохой О. А.* Основные направления политики Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // Современные стандарты и технологии противодействия коррупции: материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24—25 апреля 2014 г.) / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2015. С. 45.
11. Проблемы социально-экономического и политического развития России / отв. ред. Н. Ю. Хама-
нева. М., 2001. С. 74.
12. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под ред. О. А. Жидкова. М., 1993. С. 295.
13. *Тотьев К. Ю.* Конкурентное право / отв. ред. О. М. Олейник. М., 2000. С. 47.
1. *Administrativnoe pravo Rossii* / pod red. N. M. Konina i Yu. N. Starilova. M., 2010. S. 469.
2. *Denisov S. A.* Vozmozhnosti primeneniya instituta administrativnoj otvetstvennosti dlya bor'by s korrupciej gosudarstvennyh sluzhashchih // Administrativnaya otvetstvennost'. Voprosy torii i praktiki / otv. red. N. Yu. Hamaneva. M., 2004. S. 201.
3. *Evlanova O. A., Pavlovskaya N. V.* Korrupciya v gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupkah // Vestnik Akademii General'noj prokuratury RF. 2015. № 3. S. 81.
4. *Egorov Yu.* Koordinaciya deyatel'nosti pravoohranitel'nyh organov po bor'be s korrupciej — samostoyatel'naya funkciya prokuratury // Zakonnost'. 2015. № 2. S. 9.
5. *Il'in I. A.* Put' k ochevidnosti. M., 1993. S. 266.
6. *Kalashnikov S. V.* Ocherki teorii social'nogo gosudarstva. M., 2006. S. 273.
7. *Komahin B. N.* Razvitie gosudarstvenno-sluzhebnoj deyatel'nosti na osnove politiki modernizacii. Administrativno-pravovoj aspekt. M., 2014. S. 329.
8. *Kosarev A. I.* Suverennaya social'naya demokratiya // Suverennaya demokratiya v konstitucionno-pravovom izmerenii: sb. st. i materialov / sost. S. E. Zaslavskij. M., 2007. S. 111.
9. *Kurakin A. V.* Administrativno-pravovye sredstva preduprezhdeniya i presecheniya korrupcii v Rossijskoj Federacii // Administrativnoe i informacionnoe pravo (Sostoyanie i perspektivy razvitiya). M., 2003. S. 102.
10. *Plohoj O. A.* Osnovnye napravleniya politiki Rossijskoj Federacii v sfere protivodejstviya korrupcii // Sovremennye standarty i tekhnologii protivodejstviya korrupcii: materialy Tret'ego Evrazijskogo antikorrupcionnogo foruma (Moskva, 24—25 aprelya 2014 g.) / otv. red. T. Ya. Habrieva. M., 2015. S. 45.
11. Problemy social'no-ekonomicheskogo i politicheskogo razvitiya Rossii / otv. red. N. Yu. Hamaneva. M., 2001. S. 74.
12. Soedinennye Shtaty Ameriki. Konstituciya i zakonodatel'nye akty / pod red. O. A. Zhidkova. M., 1993. S. 295.
13. *Tot'ev K. Yu.* Konkurentnoe pravo / otv. red. O. M. Olejnik. M., 2000. S. 47.

ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT AS A METHOD OF FIGHTING CORRUPTION IN THE SOCIAL SPHERE

© 2019 A. V. Polukarov

*Arbitration court of Moscow;
The Peoples' Friendship University of Russia, Moscow*

E-mail: polukarov@mail.com

Received 25.03.2018

The problem of counteraction of corruption are relevant, the solution of this problem depends on the socio-economic development of our country, as well as the possibility of realization of the social rights of citizens. The article discusses methods of administrative coercion in its institutional and functional aspect. Additionally, the article reveals the essential characteristics of administrative coercion as a method of combating corruption and provide suggestions for its improvement.

Key words: corruption, social sphere, coercion, opposition, struggle, state, suppression, punishment, responsibility, threat, education, health, social security.

Сведения об авторе

ПОЛУКАРОВ Александр Викторович — кандидат юридических наук, судья Арбитражного суда г. Москвы, докторант Российского университета дружбы народов, Москва

Authors' information

POLUKAROV Alexander V. — PhD in Law, judge of the Arbitration court of Moscow, doctoral of the Peoples' Friendship University of Russia, Moscow