
УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

© 2018 г.

А.В. ПОЛУКАРОВ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Полукаров Александр Викторович — кандидат юридических наук, докторант Российского университета дружбы народов, судья Арбитражного суда г. Москвы (Москва, Россия) (E-mail: polukarov@mail.com).

Polukarov Alexander V. — PhD in Law, doctoral student of the Russian University of friendship of peoples, the judge of the Arbitration court of Moscow (Moscow, Russia) (E-mail: polukarov@mail.com).

Аннотация: проблема коррупции в социальной сфере приобрела в настоящее время глобальный и системный характер. Коррупция представляет собой непосредственную угрозу безопасности, препятствует развитию нашей социальной политики, а также реализации гражданами своих конституционных прав в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения.

Abstract: the problem of corruption in the social sphere, acquired at the present time is global and systemic in nature. Corruption is a direct threat to the security, prevents the development of our social policy, as well as the implementation of citizens constitutional rights in education, health, social security.

Ключевые слова: наказание, практика, социальная сфера, преступление, коррупция, возмещение вреда, здравоохранение, образование, имущество.

Key words: punishment, practice, social issues, crime, corruption, damages, health, education, property.

Противодействие коррупции в социальной сфере в настоящее время является проблемой первостепенной важности. От решения этого вопроса в конечном счете зависят качество жизни людей, их социальное и материальное благополучие. Сегодня складывается ситуация, когда основные усилия государства сосредоточены на противодействии коррупции в системе государственной и муниципальной службы, а иные сферы государственного управления, особенно имеющие децентрализованный характер правового регулирования, находятся без должной защиты от коррупции. Данное обстоятельство, в частности, отражается на росте коррупции в самых различных аспектах функционирования социальной сферы. Как отметил министр внутренних дел РФ на заседании Президиума Совета по противодействию коррупции при Президенте РФ, «наиболее подверженной криминальным посягательствам является сфера закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, строительство, содержание автомобильных дорог, здравоохранение, образование, наука и культура»¹.

Среди регионов нашей страны, в наибольшей степени подверженных коррупции, можно видеть Курскую область. За шесть месяцев 2016 г. в этом регионе рост числа преступлений коррупционной направленности составил 189%. За первое полугодие 2015 г. там же было зафиксировано 89 преступлений, связанных с коррупцией, а за аналогичный период 2016 г. их количество увеличилось до 257. На втором месте находится Республика Удмуртия, рост преступности коррупционной направленности в этом субъекте Федерации составил 113%, третье место занимает Астраханская область — рост числа преступлений коррупционного характера в этом регионе составляет 105%².

За девять месяцев 2016 г. в Республике Татарстан выявлено 993 преступления коррупционной направленности, размер причиненного ущерба составил 323.0 млн руб., из них возмещено 722.5 млн руб. Вследствие правовых и процессуальных мероприятий выявлено 962 преступления против государственной власти и интересов службы; в бытовых сферах — 394 преступления коррупционной направленности. Общее количество фактов взяточничества составило 454 случая, из которых

¹ URL: <http://www.fair.ru/glava-mvd-otmetil-korrumpirovannost-goszakupok-stroitelstva-16100516570056.htm> (дата обращения: 27.11.2016).

² См.: URL: <http://regnum.ru/news/polit/2162562.html> (дата обращения: 28.11.2016).

43 — в крупном размере, средний размер взятки — 105 тыс. руб. Общая сумма денежных вознаграждений составила 47.6 млн руб. Удельный вес бытовой коррупции увеличился на 39.7%; на 24.8% (246 фактов) — в здравоохранении и соцобеспечении, в сфере образования — на 14.9% (148 фактов)³.

Все это требует определения новых приоритетов в деле реализации политики государства по противодействию коррупции, а также разработки новых правовых средств по ее противодействию, которые будут учитывать специфику общественных отношений, складывающихся в социальной сфере. Не вызывает сомнений тот факт, что социальная сфера, в отличие от иных направлений государственного управления, обладает определенной спецификой. Так, особенности социальной сферы состоят в том, что в нее вовлечено большое количество людей, те или иные социальные услуги оказывают как бюджетные, так и не бюджетные социальные учреждения и организации, которые в силу объективных причин функционируют в условиях экономической конкуренции. Помимо всего прочего основные усилия государства направлены на противодействие коррупции в органах государственной власти и управления, которые, исходя из специфики своей работы, социальных услуг непосредственно не оказывают. Между тем социальная сфера в целом оказывается без должной правовой охраны от коррупционного воздействия. Все это в конечном счете заканчивается тем, что бесплатные социально востребованные услуги в сфере здравоохранения, образования, физической культуры и спорта оказываются гражданам далеко не безвозмездно. В этой связи коррупция последовательно и системно вытесняет граждан из бесплатной системы предоставления тех или иных социальных услуг. Кроме того, непродуманные управленческие решения приводят к росту напряжения в обществе, а также подрыву доверия граждан по отношению к социальной политике государства.

Обозначенные и ряд других обстоятельств способствуют неэффективным бюджетным расходам, которые по своей цели должны быть направлены на решение насущных социальных вопросов, однако все это приводит лишь к росту коррупции в социальной сфере.

Децентрализованный характер управления социальной сферой, сформировавшейся в современный период, не позволяет выстроить стройную

систему административно-правовых средств противодействия коррупции, что негативным образом отражается на решении вопроса противодействия коррупции. Исходя из этого, полагаем, что следует кардинально иным образом подойти к развитию административно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере.

Так, на данном этапе необходимо, с одной стороны, максимально унифицировать формы и методы административно-правового регулирования противодействия коррупции на различных уровнях функционирования социальной сферы. С другой — нужно учитывать особенности общественных отношений, складывающихся в том или ином сегменте управления социальной сферой. В ведомственных планах противодействия коррупции в недостаточной степени отражены мероприятия, направленные на учет отраслевой специфики деятельности различных органов государственной власти и управления по минимизации рисков коррупции при реализации тех или иных государственных функций. Все это снижает правоохранный потенциал данных документов в деле противодействия коррупции.

Между тем дифференцированный подход к регламентации вопросов противодействия коррупции поможет определить ее особенности, а также подобрать адекватные административно-правовые средства воздействия на нее. Все это в совокупности позволит государству выстроить эффективную систему административно-правовых средств, учитывающих как общие, так и особенные детерминанты, продуцирующие коррупцию в социальной сфере.

Конечно, следует признать, что минимизировать уровень коррупции в социальной сфере невозможно без решения обозначенной проблемы в других сферах — как публичного, так и частного правового регулирования. Так, в настоящее время назрела острая необходимость проведения решительной политики по противодействию коррупции как в государственном, так и негосударственном секторе экономики. Является, по сути, аксиомой констатация тезиса о том, что основу коррупции вообще и имеющую место в социальной сфере, в частности, составляют экономические проблемы. В этой связи решение целого ряда экономических вопросов может помочь снизить остроту проблем коррупции как в публичной, так и в частноправовой сфере предоставления тех или иных социальных услуг.

Особенности социальной сферы помимо целого ряда отличий, обусловленных ее функциональностью, определяются еще и тем, что основные

³ См.: URL: <http://sntat.ru/antikorrupsiya/48399-bytovuyu-korrupsiyu-v-tatarstane-pobedyat-s-pomoshchyu-innovatsij> (дата обращения: 02.01.2017).

отношения в ее содержании регламентируются нормами административного права. Административно-правовое воздействие на коррупцию в социальной сфере может внести положительный вклад в дело решения поставленной проблемы в целом. Отметим, что административно-правовое воздействие на коррупцию может иметь как регулятивное, так и охранительное (принудительное) содержание, что позволяет максимально последовательно противодействовать коррупционным рискам и угрозам, имеющим место в социальной сфере. В этой связи рассмотрим институциональный и функциональный потенциалы административного принуждения в механизме противодействия коррупции в социальной сфере.

Принуждение как метод воздействия на участников общественных отношений органично присуще государству как социальному институту независимо от исторической эпохи или общественно-экономической формации. Правда, нельзя не признать, что в современном мире применение государственного принуждения по объективным причинам (прежде всего повышение уровня жизни значительной части населения и его правовой культуры) весьма сократилось. Тем не менее оно зримо присутствует и в современном правовом экономически развитом демократическом государстве, каковым является Российская Федерация. Более того, в настоящее время в связи с ростом террористической угрозы, проблемами миграции значимость государственного принуждения возрастает. Как известно, право, не обеспеченное принуждением, вовсе и не право, а некоторое пожелание. В начале XX в. В.М. Гессен верно и образно заметил: «Принуждение — это ползучее растение, которое обвивает все стороны государственного управления; это один из приемов, которым пользуется государство для осуществления своих задач»⁴. Сущность государственного принуждения заключается в реализации соответствующего государственно-властного воздействия в отношении сознания, воли или поведения принуждаемого. Будучи правовым явлением, государственное принуждение закрепляется в действующем законодательстве и образует сложный комплексный правовой институт⁵. Действительно, если обратиться к действующему законодательству, то в нем обнаруживаются

значительные массивы правовых норм, регламентирующих различные виды государственного принуждения. Причем в ряде случаев, как, например связанных с уголовным и уголовно-процессуальным принуждением, действуют кодифицированные законы, соответственно Уголовный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ. Важная составная часть государственного принуждения — административное принуждение, которое является наиболее массовым и широко применяемым его видом. Подчеркнем при этом, что речь идет о государственном правовом принуждении. Причем для административного принуждения характерно, что законодательство, его регламентирующее, частично кодифицировано в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Кодексе административного судопроизводства РФ.

Очевидно, что административное принуждение не абстрактно. Оно имеет внешнее проявление в виде предусмотренных законом мер, которые вправе применять только уполномоченные на то, опять же законом, органы публичной власти и их должностные лица. Поэтому правильная и научно обоснованная классификация этих мер исключительно важна. Добавим также, что виды принудительных мер в различных отраслях права и функции, которые выполняют меры принуждения, различны.

Административное принуждение как часть государственного принуждения должно применяться строго дозировано, только в тех случаях, когда без его применения защитить интересы личности и общественные интересы не получается, а значит, обойтись без принуждения нельзя. При этом мы придерживаемся в данном случае либеральной модели, предложенной видным австрийским экономистом и философом Ф. фон Хайеком. По мысли ученого, задача правительства — создать условия, в которых индивиды и группы могут успешно преследовать свои интересы. Иногда правительство должно пользоваться своим правом на принуждение, чтобы собрать средства для тех служб, которые рынок по той или иной причине обеспечить не может. Но принуждение оправдано лишь для того, чтобы создать рамки, в которых мы могли бы использовать свои способности и знания для собственных целей — при условии, что наши действия не нарушают столь же защищенной сферы других⁶. Таким образом, применение принуждения объективно оправдано, оно создает условия

⁴ Гессен В.М. Административное право. Популярная лекция для самообразования. СПб., 1903. С. 23.

⁵ См.: Макарейко Н.В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2016. С. 26.

⁶ См.: Хайек Ф.А. Право, законодательство и свобода. Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006. С. 461.

для беспрепятственной реализации прав личности, предусмотренных законом.

Существо административного принуждения, справедливо отмечает В.М. Манохин, состоит в применении установленных государством административных обязательных мер⁷. Добавим при этом, что применение этих мер происходит независимо от воли, а нередко и вопреки воле того лица, в отношении которого это происходит. Степень применения принуждения обуславливается тем, поскольку исполнение закона встречает сопротивление со стороны граждан. Чем меньше сопротивление, тем меньше и принуждение⁸. Сами по себе эти меры не однородны. В науке административного права высказывались различные точки зрения относительно классификации мер административного принуждения. Специально анализировать их, учитывая тематику настоящей работы, думается, вряд ли стоит. Автор придерживается устоявшейся и выдержавшей проверку временем классификации мер административного принуждения на четыре вида. Меры административного принуждения различаются по своим целям, способам обеспечения правопорядка и основаниям их применения на административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; меры административной ответственности⁹.

Выбор меры административного принуждения конкретного вида зависит от характера коррупционного правонарушения в социальной сфере. Правонарушения эти различны. Анализ правоприменительной практики позволяет сгруппировать их в три обособленные группы. Во-первых, это – коррупционные правонарушения общего характера, которые хотя и совершаются в социальной сфере, но с тем же успехом могли бы совершаться в сфере транспорта, строительства или промышленного производства. Эти правонарушения основаны на неправомерном осуществлении исполнительно-распорядительных полномочий должностными лицами, осуществляющими руководство органами и учреждениями социальной сферы либо их структурными подразделениями, и сопровождались, как правило, получением взяток в крупном размере. В качестве иллюстраций можно привести несколько достаточно громких уголовных дел

последних лет, в отношении фигурантов которых уже состоялись обвинительные приговоры суда.

Показательно в этом отношении дело главы отделения Пенсионного фонда РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области Н. Гришкевич. По версии следствия, она получила от экс-главы банка ВЕФК А. Гительсона взятку на 1.9 млн долл. за то, что вопреки законодательству держала счета возглавляемого ею ведомства в коммерческом банке ВЕФК, а не в отделении ЦБ России. 16 июня 2015 г. Приморский суд Санкт-Петербурга признал Н. Гришкевич виновной в получении взятки в особо крупном размере. Она была приговорена к 10 годам колонии и штрафу в 950 тыс. руб. За аналогичное деяние, также сопровождавшееся получением взяток на 36.5 млн руб., глава отделения Пенсионного фонда РФ по Свердловской области С. Дубинкин Свердловским областным судом 27 декабря 2011 г. был приговорен к 10 годам лишения свободы и штрафу в 1 млн руб.¹⁰

В 2009 г. группе руководителей Федерального фонда обязательного медицинского страхования во главе с его председателем А. Тарановым Московским городским судом был вынесен обвинительный приговор. Установлено, что А. Таранов и другие получали деньги, так называемые “откаты”, от руководителей и представителей фармацевтических компаний, а также от ряда руководителей территориальных фондов обязательного медицинского страхования и руководителей некоторых организаций, которые вели деятельность, связанную с реализацией медицинских препаратов. В результате А. Таранов был осужден на семь лет колонии строгого режима и с выплатой государству штрафа 1 млн руб., еще семь фигурантов были приговорены к четырем – девяти годам лишения свободы¹¹. 14 января 2010 г. Верховный Суд РФ оставил без изменения приговор бывшим руководителям Фонда¹².

И еще один весьма показательный пример. Следственными органами СУ СК России по Липецкой области возбуждено уголовное дело по факту хищения денежных средств федерального бюджета в особо крупном размере (ч. 4 ст. 159 УК РФ). По версии следствия, с 2013 по 2015 г. сотрудники ФКУ “Главное бюро медико-социальной экспертизы по Липецкой области”, договорившись с работниками двух коммерческих

⁷ См.: Манохин В.М. Административное право России. Саратов, 2010. С. 99.

⁸ См.: Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1904. С. 182.

⁹ См.: Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 398.

¹⁰ См.: URL: http://www.kommersant.ru/doc/3164796?utm_campaign=relap&utm_medium=all&utm_source=kommersant

¹¹ См.: ФОМС откатил в колонию // Газета.Ру. 2009. 12 авг.

¹² См.: Экс-руководителям ФОМС отказано в снисхождении // Ведомости. 2010. 15 янв.

предприятий, составили и подписали подложные акты выполненных работ по ремонту и обслуживанию служебного автотранспорта, принадлежащего федеральному казенному учреждению. На основании этих документов на счета двух липецких фирм, не имеющих ни персонала, ни технических средств для данного вида услуг, были перечислены средства федерального бюджета на общую сумму более 17,5 млн руб., в то время как 18 служебных автомобилей в соответствии с заключенными договорами обслуживались у официальных дилеров. Преступления раскрыты во взаимодействии с сотрудниками прокуратуры и УФСБ России по Липецкой области¹³.

Коррупционные правонарушения общего характера не слишком заметны для тех, кто пользуется услугами социальной сферы, и, казалось бы, напрямую не влияют на интересы граждан, имея в виду процедуру их предоставления и уровень качества, но они, думается, наиболее опасны для общества по своим негативным последствиям, так как подрывают финансовые основы данной сферы, а виновными, как правило, оказываются должностные лица высокого ранга, реализующие руководящие управленческие полномочия.

Следует отметить, что коррупционные правонарушения общего характера особенно разрушительно влияют на саму систему социальных гарантий. Эта система, выраженная в обязательствах государства, является важным фактором развития общества, поддержания конкурентоспособности человеческого капитала. Сокращение объема этих обязательств негативно влияет на общую обеспеченность социальных прав человека, а также способствует сохранению модели избыточного неравенства¹⁴. Применительно к социальной сфере можно сказать, что административное принуждение обеспечивает реализацию государством его социальной функции, исполнение им социальных обязательств, что особенно важно в период экономических трудностей и режима антироссийских санкций со стороны стран Запада и их союзников, значительного сокращения бюджетных возможностей государства. В данных условиях значение административного принуждения в социальной сфере объективно значительно возрастает.

В качестве самостоятельной группы коррупционных правонарушений в социальной сфере

можно выделить те из них, которые посягают непосредственно на права и интересы граждан, поэтому наиболее заметны и чувствительны для них, а потому крайне негативно влияют на репутацию государства как публично-правового института, который в соответствии с конституционными положениями должен их признавать, соблюдать и защищать. В основном речь идет о тех случаях, когда должностные лица, реализующие полномочия в социальной сфере, злоупотребляют ими и предоставляют блага в социальной сфере тем, кто на них по закону претендовать не может, либо, напротив, препятствуют предоставлению данных благ тем, кто имеет на них право, вымогая материальное вознаграждение за то, на что они имеют законные права. Это по большей части так называемая “бытовая коррупция”. Вот лишь некоторые, как представляется, достаточно показательные примеры. Так, в 2014 г. был признан виновным в получении взятки (ч. 2 ст. 290 УК РФ) бывший руководитель Бюро № 10 ФКУ “Главное бюро медико-социальной экспертизы по Республике Башкортостан” Н. Саяпов. Находясь на рабочем месте, при наличии оснований для признания местного жителя инвалидом первой группы по зрению бессрочно получил от его супруги незаконное денежное вознаграждение в сумме 50 тыс. руб. за действия, входящие в его служебные полномочия. Приговором суда Н. Саяпову назначено наказание в виде двух лет лишения свободы условно с испытательным сроком два года и на срок до трех лет лишения права занимать должности в сфере здравоохранения, связанные с организационно-распорядительными и административно-хозяйственными полномочиями, а также штраф в размере 1,5 млн руб.¹⁵

Еще один пример, связанный с противоправной деятельностью одного из должностных лиц, отвечающих за проведение медико-социальной экспертизы. Приговором Ленинского районного суда г. Ставрополя от 7 июня 2016 г. бывший руководитель филиала № 1 ФГУ “ГБ МСЭ по Ставропольскому краю” Министерства труда и социальной защиты РФ С. Груднева была признана виновной в превышении должностных полномочий (ч. 1 ст. 286 УК РФ) и осуждена на три года шесть месяцев лишения свободы в колонии-поселении. Используя должностное положение, С. Груднева подписывала и заверяла выписки из актов исследования пациентов, признанных инвалидами второй группы бессрочно. Однако они не имели заболеваний и не нуждались в мерах социальной защиты. Одному из таких пациентов с мая 2010 г.

¹³ См.: В Липецкой области возбуждено уголовное дело по факту хищения бюджетных средств в особо крупном размере // URL: <http://lipetsk.sledcom.ru/news/item/995341/?print=1>

¹⁴ См.: Колотова Н.В. Выполнение государством социальных обязательств: современные проблемы // Труды ИГП РАН. 2016. № 3 (55). С. 169.

¹⁵ См.: URL: <http://pasmi.ru>archive/142478>

по сентябрь 2015 г. выплачено 126 тыс. руб., другой за пять лет получил 362 тыс. руб. пенсионных выплат. Всего С. Грудневой незаконно было выдано 54 решения медико-социальной экспертизы. На основании выписок врача пациенты необоснованно на протяжении длительного времени получали пенсию по инвалидности¹⁶.

Если говорить о бытовой коррупции в сфере образования, то основные коррупционные риски связаны прежде всего со сдачей экзаменов и зачетов. Так, в Республике Татарстан, по данным Управления президента данного субъекта Федерации, с поличным была задержана старший преподаватель КНИТУ (КХТИ) при получении через посредника 20 тыс. руб. за “зачет” шести студентам. В феврале 2016 г. при получении взятки в 4,5 тыс. руб. за экзамен был задержан профессор кафедры динамики и прочности КГЭУ, а в ходе следствия в отношении него было выявлено 23 факта мздоимства на общую сумму 135 тыс. руб.¹⁷

Известный дореволюционный полицейист И.Т. Тарасов подчеркивал, что в принуждении заключается крайнее средство, которым располагают полиция и администрация в их исполнительной деятельности и принуждением наиболее легко и часто могут быть нарушены существенные права граждан; а потому необходимо установление таких переходных моментов от распоряжения к принуждению, которые, с одной стороны, обеспечивали бы применение принуждения только в крайних случаях и при наличии сопротивления, с другой — предвзяли бы заинтересованных в том, что наступит принуждение¹⁸.

Приведенные выше примеры подтверждают то обстоятельство, что ситуация с коррупцией в социальной сфере далека от благополучной и государственное принуждение, прежде всего уголовное, оказывается востребовано, более того, применяется достаточно широко.

И здесь уместно задаться вопросом: каков же потенциал административного принуждения в сфере

противодействия коррупции в социальной сфере? Данный вид государственного принуждения является по сравнению с принуждением уголовным, хотя и более мягким, но шире применяемым. Приходится признать, что этот потенциал хотя и значителен, но явно недооценен и, как представляется, имеет хорошие перспективы для того, чтобы превратиться в эффективный метод противодействия этому негативному явлению именно в социальной сфере, которая наиболее уязвима и притом крайне чувствительна, если говорить о повседневных нуждах обычных граждан. Правда, в настоящее время акцент делается на применение мер уголовного, а также дисциплинарного принуждения, которое с недавних пор продолжает достаточно динамично развиваться. Так, в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе Российской Федерации”¹⁹ в гл. 12 “Поощрения и награждение. Служебная дисциплина на гражданской службе” с 2011 г. содержатся ст. 59.1, 59.2 и 59.3, в которых регламентируется ответственность гражданских служащих за коррупционные правонарушения. Законодатель не формулирует дефиницию “коррупционного правонарушения” и прямо не говорит, о каком виде ответственности в данном случае идет речь. Вместе с тем нахождение указанных статей в гл. 12 вышеназванного Закона не оставляет сомнений: за коррупционные правонарушения предусмотрена дисциплинарная ответственность.

Без централизованного государственного регулирования невозможны обеспечение прав и свобод граждан, создание здоровых условий их труда и быта, организация образования, медицинского обслуживания, нормального функционирования экономики, обеспечение суверенитета и безопасности страны, достижение социального и национального согласия²⁰. Неотъемлемой составной частью такого регулирования является противодействие коррупции.

Практика показывает, что едва ли не все негативные социальные явления и коррупция в данном случае — не исключение, всегда проще предупредить имеющимися в арсенале государства средствами, включая, разумеется, и меры принуждения, чем бороться с их проявлениями. Если говорить о предупреждении коррупции, то сам законодатель определил в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” это противодействие, в частности, как

¹⁶ См.: В Ставропольском крае направлено в суд уголовное дело в отношении бывшего руководителя филиала Главного бюро медико-социальной экспертизы // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2993312> (дата обращения: 13.11.2016).

¹⁷ См.: Татарстан показал России, как надо бороться с коррупцией. Бытовую коррупцию в России победят с помощью инноваций // URL: <http://sntat.ru/antikorrupsiya/48509-tatarstan-pokazal-rossii-kak-nado-borotsya-s-korrupsiyey> (дата обращения: 13.11.2016).

¹⁸ См.: Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. Российское полицейское (административное) право: конец XIX — начало XX века: хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 177.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

²⁰ См.: Косарев А.И. Суверенная социальная демократия. Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении / сост. С.Е. Заславский. М., 2007. С. 111.

деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления в пределах их полномочий по **предупреждению коррупции** (профилактика коррупции), а также признал предупреждение коррупционных правонарушений самостоятельным элементом борьбы с коррупцией. Важным шагом, направленным на предупреждение правонарушений, стало принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений»²¹. Как видно, законодатель делает акцент на предупреждение коррупции, а потому представляется вполне закономерным и перспективным в практическом отношении задействовать здесь потенциал административно-предупредительных мер, но в определенной мере теоретически их переосмыслить.

Административно-предупредительные меры имеют свои характерные особенности. Они не являются мерами ответственности, применяются не за правонарушения, цель их применения — профилактика правонарушений или обеспечение общественной безопасности, также не являются санкциями административно-правовых норм. Как справедливо отмечают А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий, административно-предупредительные меры многообразны, но все они предусмотрены нормативными правовыми актами, определяющими полномочия органов и должностных лиц на их применение. В качестве примеров ученые приводят такие меры, как: проверка документов, удостоверяющих личность; введение карантина при эпидемиях и эпизоотиях; реквизиция имущества; контрольные проверки; обследование налоговыми инспекторами производственных, складских, торговых и иных помещений занимающихся предпринимательской деятельностью лиц, используемых для извлечения доходов (прибыли), и т.д.²² Очевидно, что в абсолютном большинстве административно-предупредительные меры не применимы в качестве средства против коррупции в социальной сфере. Пожалуй, исключение составляют контрольные проверки, которые проводят органы исполнительной власти федерального и регионального уровня, осуществляющие государственное управление в социальной сфере. Если обратиться к положениям о федеральных органах исполнительной власти, профильных для данной сферы, то в них обнаруживаются обширные полномочия по проведению проверок. Проверки эти

обычно осуществляются в рамках реализации контрольно-надзорной функции.

Так, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), действующая на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323²³, осуществляет полномочия по государственному контролю качества и безопасности деятельности, в частности, посредством проведения проверок: соблюдения медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи; соблюдения медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, порядков проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований. У Федеральной службы по труду и занятости (Роструд), действующей на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324²⁴, закреплено полномочие применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушения юридическими лицами обязательных требований в установленной сфере деятельности.

Следует сказать, что в науке административного права существует точка зрения, согласно которой контрольно-надзорные меры не могут быть однозначно отнесены к мерам административного принуждения. Так, к примеру, А.Ю. Соколов отмечает, что, являясь способом проверки исполнения возложенных на субъектов права обязанностей, эти меры не охватываются объемом административного принуждения²⁵. Указанная точка зрения оценивается критически. Дело в том, что контрольно-надзорные меры содержат значительную «принудительную составляющую», что позволяет относить их к мерам административного принуждения, в данном случае — административно-предупредительным мерам. Они проводятся независимо от воли проверяемых, а чаще даже вопреки ей. В рамках проверки могут быть запрошены относящиеся к предмету проверки документы, проведены осмотры помещений. Требования проверяющих, предъявленные в рамках их

²¹ См.: СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I.), ст. 3851.

²² См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М., 2012. С. 321.

²³ См.: СЗ РФ. 2004. № 28, ст. 2900.

²⁴ См.: СЗ РФ. 2004. № 28, ст. 2901.

²⁵ См.: Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 33.

компетенции, являются обязательными. Проверяемые могут препятствовать проведению проверочных мероприятий.

Самостоятельная составляющая административно-предупредительных мер — установленные для части работников социальной сферы **антикоррупционные запреты и ограничения**. Действительно, анализ действующего законодательства позволяет констатировать, что в настоящее время установлен значительный объем антикоррупционных правонарушений для сотрудников медицинских организаций и системы образования, а также ряда работников других сфер²⁶. В качестве примера можно привести ограничения, налагаемые на медицинских и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной деятельности (они не вправе принимать от производителей лекарств подарки, денежные средства, в том числе на оплату развлечений, отдыха, проезда к месту отдыха). Данные ограничения установлены в ст. 74 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации”²⁷. Запреты и ограничения обязательны и должны соблюдаться теми, кому они установлены.

Приведенные выше административно-предупредительные меры органично укладываются в систему профилактики правонарушений, предусмотренную ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ “Об основах системы профилактики правонарушений”.

Меры административного пресечения. Суть подобных мер, несмотря на их многообразие, состоит в принудительном прекращении противоправных действий (деятельности) граждан, должностных лиц, организаций, нарушающих установленный порядок²⁸. Часть из них систематизирована в КоАП РФ (например, доставление (ст. 27.2) или административное задержание (ст. 27.3)). Другие — рассредоточены в различных федеральных законах. Наиболее показателен в этом отношении Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ “О полиции”²⁹. Однако внимательный анализ действующего законодательства не позволяет использовать абсолютное большинство мер административного пресечения для противодействия коррупции, в том числе коррупции в социальной сфере. Связано это

со спецификой этой категории правонарушений, которые совершаются в неявной форме, скрытно, в аппаратах государственных органов, государственных внебюджетных фондов и социальных учреждений. Поэтому традиционные меры административного пресечения, будь то применение физической силы или специальных средств в случае коррупционных правонарушений, практически не применимы. Пожалуй, единственная мера, близкая по своей природе к мере административного пресечения, известная действующему законодательству и имеющая четкую антикоррупционную направленность, содержится в ч. 4 ст. 11 Федерального закона от 25 декабря 2011 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции”. В целях предотвращения или урегулирования конфликта интересов данная норма позволяет изменять должностное или служебное положение лица, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке. Однако приходится признать, что порядок этот централизованно нормативно не урегулирован, что представляет серьезным пробелом действующего законодательства о противодействии коррупции. Устранить этот пробел возможно путем принятия поправки в вышеуказанный Федеральный закон, в которой четко регламентировался бы порядок отстранения от должностных (служебных) обязанностей.

Административная ответственность как средство противодействия коррупции в социальной сфере. Административная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности, который достаточно полно урегулирован в законе и обстоятельно исследован в науке административного права. Вместе с тем законодатель не дает дефиниции “административная ответственность”. Данный пробел отчасти восполнен в работах отечественных ученых-юристов. Анализ специальной литературы, посвященной проблемам административной ответственности, позволил автору сделать вывод о том, что наиболее выверенное в теоретическом отношении определение предложено проф. К.С. Бельским. Ученый определяет административную ответственность как специфическое положение правонарушителя, который наряду с претерпеванием административно-принудительных средств воздействия реализует процессуальные права на дачу объяснения по существу нарушения, справедливую и объективную оценку компетентным органом совершенного деяния и корректное

²⁶ См.: Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал рос. права. 2016. № 12. С. 111.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6724.

²⁸ См.: Административное право / под ред. А.А. Попова. М., 2005. С. 299.

²⁹ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

с правовой и моральной точек зрения применение к нему административного наказания³⁰.

Основанием для применения мер административной ответственности является, как известно, полный состав административного правонарушения, содержащегося в КоАП РФ или соответствующем законе субъекта Федерации. Изначально в КоАП РФ не содержалось специальных “антикоррупционных” норм, что свидетельствует о том, что законодатель не рассматривал административную ответственность в качестве средства противодействия коррупции, акцентируя внимание на более репрессивной уголовной ответственности. Однако впоследствии данное положение было пересмотрено, но при этом само понятие “административное коррупционное правонарушение” продолжает оставаться вне рамок правового поля. Причем его закрепление не выглядит столь уж очевидным. Отдельными учеными-юристами предлагались соответствующие определения. Так, С.В. Максимов относит к административным коррупционным правонарушениям обладающие признаками коррупции, но не являющиеся преступлениями правонарушения, за которые предусмотрена административная ответственность³¹.

В рамках мероприятий по противодействию коррупции, проводимых в нашей стране, в КоАП РФ была введена специальная ст. 19.28 “Незаконное вознаграждение от имени юридического лица”. Причин такого пересмотра, думается, несколько. Прежде всего это фискальная составляющая, которая в последние годы все заметнее присутствует в законодательстве об административной ответственности. Действительно, если обратиться к той же ст. 19.28 КоАП РФ, то она предусматривает в качестве административного наказания для юридических лиц крупные штрафы. К примеру, по ч. 1 данной статьи минимальный административный штраф составляет не менее одного миллиона рублей, по ч. 2 — не менее двадцати миллионов рублей, а по ч. 3 — не менее ста миллионов рублей. Кроме того, штрафы сопровождаются конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав.

Следующая причина — определенное смягчение уголовной репрессии в отношении лиц, совершивших преступления коррупционной направленности небольшой тяжести. В основном

такие преступления относятся к бытовой коррупции и наиболее часто встречаются в сферах здравоохранения и образования. Так, Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации”³² в УК РФ была введена ст. 291.2 “Мелкое взяточничество”. Следующий вполне логичный шаг — декриминализация ч. 1 данной статьи путем перевода получения взятки или дачи взятки в размере, не превышающем 10 тыс. руб., при условии, что данное деяние совершено впервые, в разряд административного правонарушения, которое с полным основанием может рассматриваться как правонарушение коррупционной направленности. Конечно, практика применения новой статьи УК РФ еще не накоплена и оценивать ее эффективность пока сложно. В пользу предлагаемой декриминализации в определенной мере свидетельствуют данные судебной статистики по применению ч. 1–3 ст. 290 “Получение взятки” и ст. 291 “Дача взятки” УК РФ. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2015 г. по ч. 1, 3 ст. 290 УК РФ было осуждено 1227 человек (в 2014 г. — 1163). В качестве наказания штраф был назначен соответственно 761 и 797 осужденным. В свою очередь, по ст. 291 УК РФ в 2015 г. было осуждено 5216 человек (в 2014 г. — 4700). Штраф был назначен соответственно 4147 и 3849 осужденным³³. Как видно, абсолютному большинству осужденных был назначен штраф, т.е. наказание, не связанное с лишением свободы, который, безусловно, доминировал. Декриминализация ч. 1 ст. 291.2 УК РФ могла бы сопровождаться некоторым увеличением санкции, содержащейся в КоАП РФ. Таким образом, привлеченное к ответственности лицо, с одной стороны, не получало бы судимость и связанные с ней негативные правовые последствия, предусмотренные УК РФ, а с другой — на его имущественные интересы оказывалось бы более жесткое влияние, что стимулировало бы его правомерное поведение.

Административная ответственность выступает в данном случае как альтернатива более репрессивной уголовной ответственности. Как известно, привлечение к уголовной ответственности кроме собственно уголовного наказания, предусмотренного соответствующей статьей УК РФ, той же, к примеру, недавно введенной ст. 291.2, сопровождается судимостью, даже если речь идет о преступлениях небольшой или средней тяжести, пусть и не связанных с лишением свободы. Напомним,

³⁰ См.: Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 20.

³¹ См.: Максимов С.В. Коррупция и новая антикоррупционная политика России. М., 2014. С. 40.

³² См.: СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. II), ст. 4257.

³³ См.: URL: <http://cdep.ru>

ст. 86 УК РФ предусматривает, что в отношении лиц, осужденных к более мягким наказаниям, чем лишение свободы, судимость снимается по истечении одного года после отбытия наказания или исполнения наказания.

Соотношение административного и дисциплинарного принуждения как средства противодействия коррупции в социальной сфере. Оба эти вида государственного принуждения регулируются нормами административного права, что делает их хотя и весьма близкими, но не идентичными. Каждый из них имеет свою специфику. Дисциплинарное принуждение применяется в связи с совершением государственным служащим деяния, имеющего признаки коррупционного правонарушения. Оно включает в себя как меры ответственности, речь в данном случае идет о взысканиях, предусмотренных ст. 59.1, 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³⁴, так и меру процессуального обеспечения — отстранение от исполнения должностных обязанностей на период проведения служебной проверки.

В специальной литературе высказывалось мнение о том, что наилучшим решением проблемы создания дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения было бы принятие Дисциплинарного кодекса РФ, который устанавливал бы единый перечень дисциплинарных коррупционных правонарушений и взысканий наряду с иными дисциплинарными правонарушениями и взысканиями³⁵. Данное предложение не представляется реалистичным. Дело в том, что дисциплинарные проступки, включая те из них, которые имеют коррупционную направленность,

чрезвычайно разнообразны. Поэтому четко сформулировать их составы в одном кодифицированном законодательном акте, причем для всех видов государственной службы, вряд ли возможно и практически целесообразно. Жесткие рамки формализованных составов дисциплинарных проступков не позволили бы субъекту дисциплинарной власти учитывать все обстоятельства, связанные с совершением проступка. Поэтому принятие Дисциплинарного кодекса РФ, по крайней мере на современном этапе развития отечественной государственной службы следует признать не актуальным. Думается, административное и дисциплинарное принуждения должны существовать параллельно, дополняя друг друга и обеспечивая тем самым противодействие коррупции, включая коррупцию в социальной сфере.

На основании вышеизложенного сформулируем авторское определение понятия «административное принуждение в социальной сфере»: таковое представляет собой комплекс предусмотренных законом мер, направленных на предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений в социальной сфере, а также привлечение к ответственности физических и юридических лиц, виновных в их совершении. Особенность административного принуждения в социальной сфере состоит в том, что его меры применяются в отношении как системной, так и бытовой коррупции, которые в значительной степени присущи данной сфере. Меры административного принуждения сочетаются также имеющими административно-правовую природу мерами дисциплинарного принуждения, которые применяются в отношении гражданских служащих государственных органов, реализующих управленческие полномочия в социальной сфере, а также работников учреждений социальной сферы (врачи, преподаватели и др.).

³⁴ См.: СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

³⁵ См.: Максимов С.В. Указ. соч. С. 40.