

УДК 343.352:342.9:343.9

DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.11.2017.4.35-46>

А. В. ПОЛУКАРОВ¹

¹ *Российский университет дружбы народов, г. Москва, Россия*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРИЧИНАМ И УСЛОВИЯМ, ДЕТЕРМИНИРУЮЩИМ КОРРУПЦИИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Цель: показ возможностей административно-правового регулирования противодействия причинам и условиям, детерминирующим коррупционное поведение в социальной сфере.

Методы: диалектический подход к познанию социальных явлений, позволяющий проанализировать их в историческом развитии и функционировании в контексте совокупности объективных и субъективных факторов, который определил выбор следующих методов исследования: анализ, синтез, сравнение, системный, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Результаты: раскрытие причин и условий, детерминирующих коррупцию в социальной сфере, позволяет сделать вывод о том, что она должна исходить из: 1) признания социальной сферы ключевым объектом защиты от коррупции; 2) разработки специальных административно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере. При этом необходимо учитывать особенности общественных отношений, складывающихся в таких ее сегментах, как образование, здравоохранение, культура, физическая культура и спорт и др. Ряд зарубежных государств пошли по пути развития законодательства о противодействии коррупции с учетом специфики функционирования различных сегментов социальной сферы. Данный опыт представляется достаточно интересным с точки зрения развития средств противодействия причинам и условиям, детерминирующим коррупцию в социальной сфере. Ряд субъектов Российской Федерации также пошли по пути разработки региональных программ противодействия коррупции в сфере образования, здравоохранения, культуры. Представляется, что этот опыт необходимо перенести и на федеральный уровень нормативного правового регулирования. Это поможет создать полноценную систему обеспеченности противодействия коррупции в социальной сфере с учетом различных уровней ее функционирования.

Научная новизна: заключается в том, что впервые в административно-правовой науке рассматривается проблема «коррупционной деликтности в социальной сфере», в работе раскрыты причины и условия, детерминирующие коррупцию в социальной сфере, дана их классификация по определенным критериям. На основании проведенного исследования сформулированы предложения, направленные на совершенствование реализации мер административно-правового воздействия на причины и условия, которые детерминируют коррупцию в социальной сфере.

Практическая значимость: предложенные административно-правовые средства позволяют сформировать административно-правовой режим, направленный на минимизацию причин и условий, детерминирующих коррупцию в социальной сфере.

Ключевые слова: диалектика противодействия коррупции; коррупция; сфера; социальная; охрана; защита; борьба; противодействие; политика; здравоохранение; образование; управление

Конфликт интересов: автором не заявлен.

Как цитировать статью: Полукаров А. В. Административно-правовое регулирование противодействия причинам и условиям, детерминирующим коррупцию в социальной сфере // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11, № 4. С. 35–46. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.11.2017.4.35-46>

A. V. POLUKAROV¹

¹ The People's Friendship University of Russia, Moscow, Russia

ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF CAUSES AND CONDITIONS DETERMINING CORRUPTION IN SOCIAL SPHERE

Objective: to show the capabilities of administrative-legal regulation for combating the causes and conditions determining corrupt behavior in the social sphere.

Methods: dialectic approach to cognition of social phenomena, enabling to analyze them in historical development and functioning in the context of the totality of objective and subjective factors that determined the choice of the following research methods: analysis, synthesis, comparison, systematic, formal-legal, comparative-legal methods.

Results: the reasons and conditions determining the corruption in the social sphere were disclosed; this leads to the conclusion that corruption counteraction should be based on: 1) recognition of the social sphere as the key object of protection against corruption; 2) elaboration of special administrative-legal means of corruption counteraction in the social sphere. It is necessary to take into account the features of social relations in such sectors as education, healthcare, culture, physical culture and sports, etc. A number of foreign countries took the path of developing legislation on corruption counteraction taking into account the specifics of various social sphere segments functioning. This experience is quite interesting from the viewpoint of developing means of combating the causes and conditions that determine corruption in the social sphere. A number of the Russian Federation subjects also elaborate regional programs of combating corruption in education, healthcare, and culture. In our opinion, this experience should be transferred to the federal level of legal regulation. This will help to create a full-fledged system of corruption counteraction in the social sphere, taking into account different levels of its functioning.

Scientific novelty: for the first time in administrative-legal science, the "law of torts aspect of corruption in the social sphere" issue is considered; the work reveals the causes and conditions that determine corruption in the social sphere, and gives their classification according to certain criteria. Basing on the study, the proposals are formulated, aimed at improving implementation of administrative and legal measures influencing the causes and conditions that determine corruption in the social sphere.

Practical significance: the proposed legal and administrative means enable to form the administrative-legal regime aimed at minimizing the causes and conditions that determine corruption in the social sphere.

Keywords: Dialectics of corruption counteraction; Corruption; Sphere; Social; Protection; Defense; Counteraction; Combating; Politics; Healthcare; Education; Management

Conflict of Interest: No conflict of interest is declared by the author.

For citation: Polukarov A. V. Administrative-legal regulation of causes and conditions determining corruption in social sphere, *Actual Problems of Economics and Law*, 2017, vol. 11, No. 4, pp. 35–46 (in Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.11.2017.4.35-46>

Введение

В современный период развития нашего общества противодействие коррупции в социальной сфере является проблемой первостепенной важности, от ее решения в конечном итоге зависят качество жизни людей, их материальное, нравственное благополучие. 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 и управления, 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 Российской Федерации В. А. Колокольцев на заседании президиума Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации 15 марта 2016 г., «... 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.

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

Коррупция в системе публичного и регионального управления далеко не однородна, согласно данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2016 г. сумма полученных взяток составила 2,3 млрд руб., причем данный показатель на 1 млрд больше, чем в 2015 г. В 2016 г. было зарегистрировано 33 тыс. преступлений коррупционной направленности, что на 1,4 % больше, чем в 2015 г. При этом средняя сумма взятки в 2016 г. составила 425 тыс. руб. В 2016 г. в судах было рассмотрено 12 тыс. уголовных дел коррупционной направленности, по которым были вынесены обвинительные приговоры 13 тыс. гражданам, совершившим обозначенные преступления. Кроме того, в 2016 г. в добровольном порядке государству был возмещен ущерб на сумму 2,5 млрд руб. и приняты меры по взысканию причиненного имущественного вреда в результате совершения коррупционных деяний на общую сумму 33 млрд руб.²

Обозначенные обстоятельства обуславливают объективную необходимость рассмотрения правовых средств, направленных на устранение причин и условий, детерминирующих коррупцию в социальной сфере [1–4]. Раскрытие правовых и организационных проблем противодействия коррупции в социальной сфере, а также ряда административно-правовых средств, реализуемых в соответствующем сегменте государственного управления, вызывает объективную потребность определения причин совершения коррупционных правонарушений [5–6]. Такой подход обусловлен тем, что для понимания сущности коррупции в социальной сфере, а также для определения наиболее эффективных административно-правовых средств, задействованных в механизме ее противодействия, необходимо выявление причин и условий, которые детерминируют коррупцию [7]. В связи с этим следует детальнее остановиться на анализе и выявлении причин и условий коррупционной административной деликтности в социальной сфере.

Результаты исследования

Нужно отметить, что причины совершения административных правонарушений, в том числе коррупционной направленности, не столь обстоятельно рассмотрены в научной литературе. Такое положение

² URL: <https://lenta.ru/articles/2017/04/06/corruption/> (дата обращения: 08.05.2017).

вещей несколько снижает эффективность реализации административно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере [1, 8–10]. Между тем понимание причин и условий возникновения коррупции может помочь правильно подобрать административно-правовой инструментарий для противодействия ей [11–13]. Поэтому понимание причин коррупции в социальной сфере трудно переоценить.

А. Н. Дерюга совершенно справедливо, на наш взгляд, указывает, что «...если изучению причин совершения преступлений уделяется должное внимание, то анализу причин административных правонарушений лишь в той мере, в какой это связано с отдельными видами уголовных деяний. Таким образом, причины многих административных правонарушений остаются вне поля общественно-научного интереса, сохраняясь и развиваясь по своим непознанным законам, порождая десятки миллионов новых правонарушений» [14, с. 5]. Именно из этого следует исходить, рассматривая причины и условия коррупционной деликтности, проявляющей себя в социальной сфере. Если говорить о причинах, то, как отмечается в научной литературе, «...природу развития современной коррупции объясняют по-разному. Одни видят причину коррупции в несовершенстве законов, другие указывают на рост аппарата управления, третьи выдвигают на первый план экономические причины» [15, с. 47]. Эти причины в отдельности и в совокупности способствуют появлению коррупции, снижают эффективность правовых средств по противодействию ей. Для того чтобы достичь максимального результата в противодействии коррупции в социальной сфере, необходимо максимально комплексно и одновременно воздействовать на весь причинный комплекс коррупционной деликтности.

Обратим внимание, что понятие «коррупционная деликтность» шире понятия «коррупционная преступность», поскольку включает в себя не только коррупционные преступления, но и административные коррупционные правонарушения, аморальные коррупциогенные проступки, которые наказываются лишь мерами дисциплинарного воздействия. Отметим, что причины и условия административной деликтности, личность правонарушителя изучает смежная с криминологией специальная наука – административная деликтология, которая, в отличие от первой, не получила пока еще полноценного научного развития.

Как справедливо отмечает Н. П. Мышляев, «... деликтологическая ситуация в России остается сложной: растет количество совершаемых административных правонарушений, углубляются тенденции демонстративного пренебрежения к нормам морали со стороны значительной части ранее законопослушного населения. Эти тенденции особенно заметны в публичной сфере, где административные правонарушения затрагивают интересы многих людей» [16, с. 4]. Все это в полной мере можно отнести и к коррупционным административным правонарушениям, совершаемым в социальной сфере.

Н. П. Мышляев подчеркивает также, что «... без изучения причин и условий, способствующих проявлению административной деликтологии невозможно на научной основе разработать мероприятия по организации борьбы с административными правонарушениями не только силами правоохранительной системы, деятельность которой основана на законе, но и экономических, социальных и иных рычагов, которыми общество и государство располагает» [16, с. 28].

Нужно отметить, что причины и условия совершения коррупционных преступлений и административных правонарушений отчасти совпадают. В науке административного права одним из первых осуществил классификацию причин и условий совершения административных правонарушений В. И. Ремнев. В частности, он выделил «причины и условия, связанные с определенной служебной ситуацией (недостатки контроля, безнаказанность нарушителей, "давление сверху", попустительство нарушителям со стороны руководителей); обстоятельства, связанные с личностью правонарушителя как должностного лица (такие как недостатки в служебной квалификации, игнорирование закона, ложное понимание "интересов дела", стремление выполнить план "любой ценой") и как гражданина, не являющегося должностным лицом (низкий образовательный и культурный уровень, ценностные ориентации, пренебрежение к закону и т. д.)» [16, с. 47]. Представленная классификация может быть использована применительно к рассматриваемому вопросу.

Как уже частично отмечалось, в настоящее время можно наблюдать логическую взаимосвязь криминологии и административной деликтологии в изучении сходных процессов и явлений, имеющих место в соответствующей системе отношений. Вполне возможно

использовать инструментарий криминологии для понимания причин и условий коррупционной деликтности. Как отмечается в криминологической науке, «... причины – это те негативные социальные явления, которые порождают и воспроизводят преступность и преступления как свое закономерное следствие» [17, с. 23].

Соответственно, причины административной деликтности – это целый ряд негативных социальных явлений, которые порождают или создают питательную почву для совершения административных правонарушений, а в некоторых случаях и дисциплинарных проступков. Поскольку в отличие от преступлений с административными и дисциплинарными правонарушениями сталкивается на протяжении своей жизни практически каждый гражданин, то и причинный комплекс административной деликтности будет значительно шире причинного комплекса преступности в целом и коррупционной преступности в частности. Поэтому анализ причин и условий административной коррупционной деликтности позволяет нам глубже понять сущность коррупции, а также определить целесообразность использования тех или иных административно-правовых средств противодействия ей в социальной сфере.

В настоящее время в нашей стране сформировалась система законодательства о противодействии коррупции, которая в целом соответствует международным и европейским стандартам, установленным для решения обозначенной проблемы. Однако уровень коррупции вообще и в рассматриваемой нами сфере не снижается. Обусловлено это тем, что причины коррупции должным образом не выявлены и теоретически не обоснованы. Как показывает исследование, именно воздействие на причинный комплекс соответствующего негативного или противоправного явления со временем можно минимизировать или исключить вовсе.

Причины коррупции вообще и имеющей место в социальной сфере достаточно разнообразны. Обратим внимание, что некоторые причины коррупции носят субъективный характер. Так, А. Б. Марданов отмечает, что одной из причин коррупции является коррупционное сознание [18, с. 64]. Коррупционное сознание во многом субъективно и проявляется в готовности к любым коррупционным проявлениям. Кроме того, оно формирует коррупционную ментальность.

Данные факторы во многом сдерживают эффективность политики государства в сфере противодействия коррупции. Поэтому формирование антикоррупционного мировоззрения должно являться одним из приоритетных направлений деятельности государства в рассматриваемой сфере. Без этого никакие правовые средства не достигнут своего результата, более того, они не смогут снизить уровень коррупции вообще и в социальной сфере в частности.

Эффективное противодействие коррупции в социальной сфере сдерживается и целым рядом политических факторов. Как показывает опыт большинства демократических государств, системное и целенаправленное противодействие коррупции возможно при должной политической конкуренции и укоренении демократических традиций. В этой связи можно согласиться с В. А. Номоконовым в том, что «...у нас в стране коррупция коренится, прежде всего, в деформациях политической сферы, деформациях государственной власти, в ее гипертрофии или гипотрофии» [19, с. 61].

Если говорить о причинах коррупции, то их по характеру проявления условно можно подразделить на экономические, политические, организационные и социальные. Обратим внимание на то, что непоследовательность административных преобразований самым непосредственным образом затрагивает социальную сферу и в ходе тех или иных структурных реформ уровень коррупции только возрастает. В этой связи необходимо прекратить необоснованные организационные преобразования, которые, кроме коррупции, усугубляют социальную политику, снижают законные возможности для определенной категории граждан получить бесплатные социальные услуги. Политическая целесообразность и конъюнктура в вопросах противодействия коррупции также не позволяют полноценно осуществлять мероприятия против коррупции в социальной сфере. Следует обратить внимание и на отсутствие четких границ персональной ответственности за ошибки и упущения в вопросах осуществления социальной политики, на обезличенную коллегиальность, на безответственность, которая является одной из основных причин коррупции практически во всех сферах государственного управления.

Ряд авторов отмечают на комплексную взаимосвязь различных причин коррупции. В частности,

по мнению Н. И. Крюковой, причины современной коррупции находятся в отсутствии моральной и материальной заинтересованности государственных служащих в выполнении ими своих должностных обязанностей [20, с. 50]. На факт низкой оплаты труда как ключевую причину коррупции указывают большинство специалистов, обращающихся к исследованию обозначенной проблемы. Так, М. С. Тараканов пишет о том, что «...одной из причин коррупции является низкий уровень оплаты труда государственных служащих. В зарубежных странах борьба с коррупцией начиналась с увеличения заработной платы государственных служащих» [21, с. 84]. Необходимо сказать, что оплата труда государственных служащих в различных сферах государственного управления достаточно разнообразная, в связи с чем в настоящее время нельзя говорить о том, что уровень оплаты труда в системе государственного управления низкий. Как показывает исследование, только повышением уровня оплаты труда проблему коррупции вообще и имеющую место в социальной сфере не решить. Для этого нужен целый комплекс мер, на часть из которых обращалось внимание в ходе настоящего исследования.

Выявление и устранение обозначенных причин позволят наиболее эффективно осуществить мероприятия по противодействию коррупции, а также довести реализацию административно-правовых средств противодействия коррупции до логического завершения.

В ряде случаев важно устанавливать не только причины, но и условия совершения тех или иных правонарушений. Условие традиционно определяется как явление, которое продуцирует причину или создает возможность ее действия. Если причина создает возможность определенного действия, то условие способствует реализации этой возможности. Условия преступности можно подразделить на три основные группы:

- 1) необходимые (без которых событие не могло наступить);
- 2) достаточные (при наличии которых событие реально может произойти);
- 3) сопутствующие (они образуют общий фон событий и явлений, например, обстоятельства времени и места).

Когда все условия присутствуют в совокупности, можно говорить об их целостном комплексе [17, с. 23].

Условия же административной деликтности, кроме вышеуказанных трех групп, включают, на наш взгляд, еще как минимум две группы:

1) случайные (при наличии которых вероятность наступления того или иного события может произойти по воле случая);

2) провоцирующие (наличие которых при данных обстоятельствах способствует совершению правонарушения даже законопослушными субъектами).

Заслуживает внимания определение причин и условий совершения административных правонарушений, которое сформулировал А. Н. Дерюга: «...причины и условия, способствующие совершению административного правонарушения, – это совокупность необходимых юридически значимых явлений, закономерны и неизбежно приводящих к совершению административного правонарушения» [14, с. 23]. Это понятие можно отнести и к административным коррупционным правонарушениям, совершаемым в социальной сфере.

Рассмотрим логическую взаимосвязь причин и условий совершения административных коррупционных правонарушений. Для этого обратимся к ст. 6.29 КоАП России, предусматривающей административную ответственность за невыполнение обязанностей о предоставлении информации о конфликте интересов при осуществлении медицинской и фармацевтической деятельности. Причины данного коррупционного правонарушения, совершаемого непосредственно в социальной сфере, могут быть самые различные, но в основном имеют корыстный характер. Необходимым условием здесь будет наличие конфликта интересов между служебной обязанностью и личной, корыстной выгодой. Достаточным условием будут являться, например, срок, форма предоставления работником информации о возникновении конфликта интересов руководителю организации. Сопутствующим условием могут являться отсутствие осведомленности и необходимости предоставления такой информации, понимание необязательного характера активных действий медицинского работника при возникновении конфликта интересов. Случайным условием, на наш взгляд, в данном случае может являться отсутствие непосредственного руководителя в момент, когда медицинскому работнику стало известно о конфликте интересов. Наконец, провоцирующим условием будет совершение подобных бездействий всеми

или большинством членов коллектива медицинской организации. Данное условие зачастую толкает добросовестных, исполнительных и ответственных медицинских работников на совершение коррупционного административного правонарушения. Таким образом, коррупционное правонарушение может быть совершено при наличии причин, способствующих их совершению. Устраняя причину и забывая ликвидировать или свести до минимума те или иные условия административной коррупционной деликтности, правоприменительные органы не способствуют заметному снижению уровня коррупции в соответствующем сегменте государственного управления. Так, врач, выписывающий за взятку больничный лист здоровому человеку, может быть недоволен в целом оплатой своего труда (причина правонарушения), но, даже если на порядок повысить оплату его труда, гарантии того, что он не будет совершать коррупционных деяний, никто дать не может. Обусловлено это тем, что движущим фактором коррупции являются не только причины, но и условия, позволяющие ей существовать. Значит, в первую очередь административно-правовые средства противодействия коррупции должны воздействовать на условия совершения коррупционных правонарушений в социальной сфере, а не на их причины. Условия всегда конкретнее причин, они менее глобальны. Соответственно, причинный комплекс коррупционной деликтности в социальной сфере должен изучаться, исследоваться и пониматься правоприменительными органами в логической взаимосвязи причин и условий той или иной коррупционно опасной ситуации. Каждая ситуация, а также каждое обстоятельство совершения административного правонарушения должны детально анализироваться на предмет причин и условий, побудивших ранее законопослушное должностное лицо совершить коррупционное правонарушение или аморальный коррупционный проступок.

Как справедливо отмечает Т. Я. Хабриева, «...при любом противоправном деянии, в том числе и коррупционном, возникает противоречие между разрешенным и желаемым, между публичным и частным интересом. И потому понятие коррупции обретает свой теоретический и практический смысл только при сформированном представлении субъекта о сущности долга. Ведь именно долг является основополагающей категорией, позволяющей установить границу между допустимым и неприемлемым» [15, с. 52].

Это в полной мере относится и к врачам, и к педагогическим работникам, для которых, исходя из содержания их профессиональной функции, чувство долга должно быть превыше всего. Однако, несмотря на свой высокий социальный статус, именно врачи и педагогические работники в наибольшей степени подвержены коррупционному воздействию. Это обусловлено, как правило, необходимостью получить дополнительный незаконный заработок.

Как отмечала в свое время А. И. Долгова, первопричина коррупции – невыполнение со стороны государства правила о таком уровне оплаты труда, который позволял бы достойно жить: «...иногда оплата бывает настолько мизерной, что как бы подразумевается, что служащий перейдет на "кормление клиентами", что и порождает мотивацию на совершение коррупционного преступления» [22, с. 723].

Применительно к сфере образования Ф. Г. Альтбах пишет, что «...везде, где высшие учебные заведения испытывают дефицит средств, где велико количество желающих поступить в высшее образовательное учреждение, вероятность коррупции нарастает. В ситуации, когда сложно устроиться на работу, преподаватели и администраторы таким образом могут пополнить свою мизерную зарплату. Велика роль и внешних давлений, связанных с приемом и последующим обучением. Почти все плохо финансируемые системы высшего образования коррумпированы» [23, с. 35].

Сказанное подтверждают и результаты социологических исследований проблем противодействия коррупционной преступности в социальной сфере на примерах Волгоградской и Саратовской областей, проведенных С. В. Плоховым. Он указывает, что «...среди причин коррупции в сфере образования опрошенные учителя (77 %), школьники (93 %), преподаватели вузов (73 %) и студенты (84 %) Саратовской области абсолютным большинством на первое место поставили низкий уровень заработной платы педагогических работников. Аналогичная картина наблюдалась и при проведении соответствующего опроса в Волгоградском регионе. Среди причин коррупции в сфере здравоохранения опрошенные пациенты и медицинские работники также абсолютным большинством на первое место ставят низкий уровень заработной платы медицинских работников – 91 % (81 %) врачей и 76 % (73 %) пациентов» [24, с. 79].

В качестве так называемых социально-экономических условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, С. В. Плохов вполне обоснованно, на наш взгляд, называет недостаточную обеспеченность лечебных учреждений необходимыми бесплатными лекарствами, средствами гигиены и иными принадлежностями; недостаточную обеспеченность учебных заведений компьютерами, бесплатной литературой, в том числе учебниками и пособиями; отсутствие финансирования ремонта зданий лечебных и образовательных учреждений [24, с. 80]. По нашему глубокому убеждению, вышеуказанные условия создают максимально благоприятную почву для возникновения конфликта интересов как в образовании, так и в сфере здравоохранения.

Наконец, совершенно справедливым для понимания важности административно-правовых средств противодействия коррупционным правонарушениям представляется выделение С. В. Плоховым условий организационного характера, способствующих совершению коррупционных правонарушений:

«– отсутствие в лечебных учреждениях системы администраторов, что повысило бы контроль и позволило бы эффективно бороться с таким проявлением коррупции в медицине, как оплата услуг "в карман" врачу;

– отсутствие системы оплаты труда медицинскому персоналу лечебно-профилактических учреждений в зависимости от объема оказанных платных услуг (такая система активно применяется в негосударственных ведомственных учреждениях здравоохранения);

– отсутствие реального осуществления контроля со стороны государственных органов за качеством образования и здравоохранения в стране и регионах в частности;

– отсутствие практики закрепления административно-правовых стандартов в каждой крупной больнице, в школах и вузах страны, отсутствие статьи расходов на это;

– недостаточная "прозрачность" системы государственных закупок, в частности, отсутствие публикаций Министерством образования и науки, а также Министерством здравоохранения Российской Федерации в средствах массовой информации сведений о выделенных на данную сферу бюджетных денежных средствах при указании сметы произведенных расходов» [24, с. 87].

Данные условия в полной мере включаются в причинный комплекс коррупционной деликтности в социальной сфере и требуют понимания и устранения каждого из них.

Некоторые исследователи административно-правовой сущности коррупции классифицируют детерминанты на экзогенные (внешние) и эндогенные (внутренние) [25, с. 433].

Несмотря на то, что указанные детерминанты анализируются учеными применительно к сфере внутренних дел, их можно применить и к социальной сфере.

К экзогенным (внешним) детерминантам можно отнести следующие:

а) идеологический и духовный кризис современного общества, разрушение морально-нравственных устоев (применительно к социальной сфере это выражается в стремлении медицинских работников и работников образования к всевозможным легким способам обогащения, в том числе и незаконным, что, по их мнению, не является социально опасным деянием);

б) разрушительное воздействие на общество средств массовой информации через пропаганду культуры наживы, стяжательства, достижения собственного благополучия любыми средствами, в том числе незаконными. Например, изначально добросовестный медицинский работник или педагогический работник, видя, как живут его коллеги и чем они занимаются, вступает на такой же путь коррупционных сделок с пациентами, студентами, учениками, поскольку на одну зарплату прожить практически невозможно;

в) общая неблагоприятная ситуация как в России в целом, так и в отдельных регионах, что связано с ростом преступности, коррупции, наркомании и других негативных явлений. Так, врач, педагогический или иной работник социальной сферы, совершая коррупционное правонарушение, оправдывает себя тем, что он далеко не самый опасный правонарушитель. Так как финансовый кризис проник во все сферы общественной жизни, следствием чего явилось сокращение численности или штата сотрудников организации, где он выполняет свои профессиональные функции, то нет смысла исполнять эти обязанности добросовестно и честно, поскольку в ближайшее время он будет уволен с работы и, возможно, даже без соответствующих компенсационных выплат. Такое особенно характерно для частных компаний, оказывающих на возмездной основе медицинские и образовательные услуги;

г) усложненность бюрократических процедур, несовершенство нормативного регулирования организации и деятельности медицинских и педагогических работников, а также иных работников социальной сферы, не относящихся к категории должностных лиц (так, для привлечения врача или педагогического работника к установленной законом юридической ответственности за коррупционные правонарушения необходимо собрать всю доказательную базу совершения им общественно опасного деяния, признать его должностным лицом, установить наличие или отсутствие конфликта интересов);

д) незнание гражданами своих прав и обязанностей, низкое правовое сознание, правовой нигилизм (абсолютное большинство граждан России не считают незаконную оплату услуг врачей и педагогических работников не только коррупционным правонарушением, но даже аморальным коррупциогенным проступком, даже признают необходимостью делать подношения указанным категориям субъектов, тем самым выражая благодарность за их благородный, тяжелый и в то же время низкооплачиваемый труд; и если и презирают коррупцию, то только в высших уровнях государственной власти и управления, в среде государственной или муниципальной службы, а сами врачи и педагогические работники не видят ничего противоправного в принятии данных подношений);

е) низкая заработная плата и сокращение социальных гарантий работникам социальной сферы (например, врач или педагогический работник, получающий скромную заработную плату и не имеющий законной возможности осуществлять совместительство, вынужден вступать в коррупционные отношения с пациентами ради того лишь, чтобы просто выжить).

К эндогенным (внутренним) детерминантам применительно к исследуемой нами сфере можно отнести:

а) негативный пример поведения ряда сотрудников и руководителей образовательных и медицинских учреждений как государственного, так и частного сектора. Допустим, преподаватель за взятку идет на контакт со студентами и часть незаконного вознаграждения отдает руководству учреждения, которое формально закрывает глаза на подобные действия, а фактически их поощряет и даже требует от сотрудников их совершения; либо в стоматологических клиниках врачи составляют заведомо недостоверный план лечения клиента, стремясь заработать на нем

как можно больше, невзирая на причиненный, но не осознаваемый пациентом вред его здоровью;

б) некачественный подбор и расстановка кадров, отсутствие возможностей на конкурсной основе подбирать кандидатов. К примеру, в частных образовательных учреждениях и клиниках не предъявляется тот комплекс требований к квалификации, который обычно предъявляется в государственных учреждениях и организациях. Сотрудники, вступая в коррупционные отношения, не боятся быть уволенными в связи с утратой доверия. Они знают, что работать будет некому, а значит, образовательный и медицинский бизнес может в одночасье рухнуть у учредителей таких организаций;

в) размывание и ликвидация нравственных и этических традиций в работе врачей и педагогических работников, рост корыстной мотивации. Факты коррупции среди работников социальной сферы возникают не только в силу их низкого дохода, но и по причине смены ориентиров, жизненных позиций, понимания долга, чести и справедливости, веры во всемогущество денег, которые все больше становятся средством решения возникающих проблем;

г) недостаточно эффективное использование возможности применения мер экономического, дисциплинарного, административно-правового характера (например, протекционизм, фаворитизм, кумовство в среде врачей и педагогических работников ведет к начислению баснословных премий одним за видимые заслуги и лишению, зачастую необоснованному, этих премий других добросовестных работников, которые поневоле вынуждены либо уволиться с работы, либо вступить на коррупционный путь, не боясь потерять работу);

д) ослабленный контроль за работой врачей и педагогических работников со стороны руководства образовательных и медицинских учреждений (когда указанные субъекты совершают коррупционные правонарушения, не боясь быть разоблаченными своим руководством; в некоторых подобных учреждениях даже сложилась традиция делиться своими незаконными доходами со всем коллективом и руководством, что говорит о бессмысленности внутреннего контроля и необходимости повсеместного применения и ужесточения внешнего (вневедомственного) контроля и надзора);

е) отсутствие эффективной системы предупреждения и пресечения коррупционных проявлений в сфе-

ре образования и здравоохранения. (Речь идет как о технических средствах фиксации рабочего процесса врачей и педагогических работников, так и о штате специальных администраторов, которые должны контролировать в гласной и негласной форме работу врачей и педагогических работников и разъяснять им положения действующего законодательства о противодействии коррупции, практику его применения).

Вот далеко не полный перечень причин коррупции как в социальной сфере, так и в отдельных ее сегментах.

Если говорить о причинах административных правонарушений коррупционной направленности, то, как отмечается в научной литературе, «...в силу ряда объективных и субъективных факторов в настоящее время не существует научно разработанного направления по изучению явлений и процессов, способствующих совершению административных правонарушений».

К объективным факторам можно отнести:

– отсутствие в официальном определении административного правонарушения признака общественной опасности; отсутствие в Стратегии национальной безопасности адекватной оценки существующей массы административных деликтов;

– наличие большого количества преступлений, которые отвлекают внимание официальных лиц, общества, практиков и ученых от других явлений допреступного характера;

– отсутствие сколько-нибудь обстоятельных и всесторонних исследований, социальной стороны административных правонарушений; отсутствие официальной межотраслевой статистики административных правонарушений и т. д.

Субъективными факторами являются недооценка обществом высокой взаимообусловленности административных правонарушений и преступлений; элементарное незнание правил, обязательных для выполнения или соблюдения; развитый в российском обществе правовой нигилизм и т. д.» [14, с. 7].

Выводы

Раскрытие причин и условий, детерминирующих коррупцию в социальной сфере, позволяет сделать вывод о том, что она должна исходить из: 1) признания социальной сферы ключевым объектом защиты от коррупции; 2) разработки специальных админи-

стративно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере. При этом необходимо учитывать особенности общественных отношений, складывающихся в таких ее сегментах, как образование, здравоохранение, культура, физическая культура и спорт и др. Ряд зарубежных государств пошли по пути развития законодательства о противодействии коррупции с учетом специфики функционирования различных сегментов социальной сферы [26–28]. Данный опыт представляется достаточно интересным с точки зрения развития средств противодействия

причинам и условиям, детерминирующим коррупцию в социальной сфере. Отметим, что некоторые субъекты Российской Федерации также пошли по пути разработки региональных программ противодействия коррупции в сфере образования, здравоохранения, культуры. Представляется, что этот опыт необходимо перенести и на федеральный уровень нормативного правового регулирования. Это поможет создать полноценную систему обеспеченности противодействия коррупции в социальной сфере с учетом различных уровней ее функционирования.

Список литературы

1. Хабриева Т. Я. Научные подходы к освоению современных стандартов и технологий противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3. С. 404–412.
2. Сорокина К. А. Противодействие коррупции в сфере здравоохранения // Правовая наука. 2012. № 4. С. 38–40.
3. Савельев А. И. Проблемы противодействия коррупции в системе образования // Законодательство и практика. 2012. № 2. С. 76.
4. Соколов Д. В. Проблемы и перспективы борьбы с коррупцией в сфере образования в условиях информационного общества (на примере Липецкой области) // Взаимодействие институтов гражданского общества и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции. Казань, 2012. С. 77–81.
5. Симакина И. А. Совершенствование правового механизма выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений (на основе норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Хабаровск, 2011. 111 с.
6. Верещак С. Б., Семенова Д. А. Административная ответственность за административные коррупционные правонарушения: проблемы правового регулирования // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: Сборник материалов 2-й Международной научно-практической конференции (Чебоксары, 4 декабря 2012 г.). Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2012. С. 251–259.
7. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой и А. В. Федорова. М., 2015. 296 с.
8. Ванюхина Н. В., Скоробогатова А. И. Профилактика коррупциогенного поведения в сфере образования // Карельский научный журнал. 2013. № 4. С. 64–66.
9. Ванюхина Н. В., Скоробогатова А. И. Формирование гражданско-патриотических ценностей у будущих педагогов как средство профилактики коррупциогенного поведения в сфере образования // Факторы и условия искоренения коррупции и других негативных явлений в образовании: психолого-педагогический аспект (на примере Краснодарского края): материалы Всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции. Филиал Кубанского государственного университета в г. Славянске-на-Кубани, 2016.
10. Ванюхина Н. В., Скоробогатова А. И. Устранение конфликта интересов педагога как фактор профилактики коррупциогенного поведения в сфере образования // Диалектика противодействия коррупции: материалы III Всероссийской научно-практической конференции. Министерство образования и науки Республики Татарстан. Казань, 2013. С. 31–34.
11. Южаков В. Н., Цирин А. М., Ефремов А. А. Методика мониторинга внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в практику нормотворческой деятельности. М., 2014. 202 с.
12. Хасанов Ф. З. Общая характеристика коррупции в сфере здравоохранения // Законодательство. 2014. № 5. С. 60–65.
13. Цирин А. М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 106–114.
14. Дерюга А. Н. Концептуально-прикладные основы развития административной деликтологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 60.
15. Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012. 688 с.
16. Мышляев Н. П. Теоретические и прикладные основы административной деликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 330 с.

17. Воронцова С. В., Клещина Е. Н. Криминология. М., 2008. С. 23–26.
18. Марданов А. Б. Коррупционное сознание как одна из главных причин коррупции // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 4. С. 64–66.
19. Номоконов В. А. Коррупция в России: социальные последствия и особенности причин // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 4. С. 61–67.
20. Крюкова Н. И. Сущность коррупции и ее причины // Российская юстиция. 2013. № 4. С. 50–51.
21. Тараканов М. С. К вопросу о причинах коррупции в России // Проблемы правоведения. Калининград, 2010. С. 84–88.
22. Криминология / под ред. А. И. Долговой. М., 2008. С. 501.
23. Альтбах Ф. Г. Проблема коррупции в высшей школе // Альма-матер: Вестник высшей школы. 2003. № 11. С. 35–37.
24. Плохов С. В. Противодействие коррупционной преступности в социальной сфере: криминологический анализ коррупции в областях здравоохранения и образования / под ред. Н. А. Лопашенко. М., 2015. 264 с.
25. Костенников М. В., Куракин А. В. Актуальные проблемы науки административного права / под ред. Н. А. Овчинникова. Т. 2. М., 2011. 576 с.
26. Chapman D. W., Lindner S. Degrees of integrity: the threat of corruption in higher education // Studies in Higher Education. № 41 (2). Pp. 247–268.
27. Zamaletdinov R. R., Yudina N. P., Lavrentyeva E. I., Savva L. I., Pugacheva N. B. Practical Recommendations on the Improvement of the Effectiveness of Anti-corruption Policy in Universities // International Review of Management and Marketing. 2016. № 6 (2). Pp. 390–396.
28. Graycar A., Monaghan O. Rich country corruption. International Journal of Public Administration. 2015. № 38 (8). Pp. 586–595.

References

1. Khabrieva T. Ya. Scientific approaches to mastering the modern standards and techniques of corruption counteraction, *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, 2014, No. 3, pp. 404–412 (in Russ.).
2. Sorokina K. A. Corruption counteraction in the sphere of healthcare, *Pravovaya nauka*, 2012, No. 4, pp. 38–40 (in Russ.).
3. Savel'ev A. I. Problems of corruption counteraction in the sphere of education, *Zakonodatel'stvo i praktika*, 2012, No. 2, pp. 76 (in Russ.).
4. Sokolov D. V. Problems and prospects of struggle against corruption in the sphere of education under informational society (by the example of Lipetsk oblast), *Vzaimodeistvie institutov grazhdanskogo obshchestva i organov mestnogo samoupravleniya v sfere protivodeistviya korruptsii*, Kazan, 2012, pp. 77–81 (in Russ.).
5. Simakina I. A. *Improving the legal mechanism of revealing and eliminating the causes and conditions promoting administrative offences (based on the norms of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation)*, Khabarovsk, 2011, 111 p. (in Russ.).
6. Vereshchak S. B., Semenova D. A. Administrative liability for administrative corruptive offences: problems of legal regulation, *Topical issues of juridical science and law-enforcement practice: Collection of works of the 2nd International scientific-practical conference (Cheboksary, 4 December 2012)*, Cheboksary, Izd-vo Chuvash. un-ta, 2012, pp. 251–259 (in Russ.).
7. Khabrieva T. Ya., Fedorov A. V. *Anti-corruption standards of Organization for Economic Co-operation and Development and their implementation in the Russian Federation*, Moscow, 2015, 296 p. (in Russ.).
8. Vanyukhina N. V., Skorobogatova A. I. Prevention of corruption behavior in the sphere of education, *Karel'skii nauchnyi zhurnal*, 2013, No. 4, pp. 64–66 (in Russ.).
9. Vanyukhina N. V., Skorobogatova A. I. Forming the civil-patriotic values in the future pedagogues as a means of corruption behavior prevention in the sphere of education. *Factors and conditions of eliminating corruption and other negative phenomena in education: psychological-pedagogical aspect (by the example of Krasnodar krai): works of the All-Russian (with international participation) scientific-practical conference, Filial Kubanskogo gosudarstvennogo universiteta v g. Slavyanske-na-Kubani*, 2016 (in Russ.).
10. Vanyukhina N. V., Skorobogatova A. I. Elimination of conflict of interests of an educator as a factor of corruption behavior prevention in the sphere of education. *Dialectics of corruption counteraction: works of the 3rd All-Russian scientific-practical conference. Ministry of Education and Science of the Republic of Tatarstan*, Kazan, 2013, pp. 31–34 (in Russ.).
11. Yuzhakov V. N., Tsirin A. M., Efremov A. A. *Methodology of monitoring of introducing an anti-corruption expertise of normative-legal acts and drafts of normative-legal acts into the law-making practice*, Moscow, 2014, 202 p. (in Russ.).
12. Khasanov F. Z. General characteristics of corruption in the sphere of healthcare, *Zakonodatel'stvo*, 2014, No. 5, pp. 60–65 (in Russ.).
13. Tsirin A. M. Prevention of corruption: problems and prospects, *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2016, No. 12, pp. 106–114 (in Russ.).

14. Deryuga A. N. *Conceptual-applied bases of administrative delictology development: abstract of doctoral (Law) dis.*, Moscow, 2012, 60 p. (in Russ.).
15. Khabrieva T. Ya. *Corruption: nature, manifestations, counteraction*, Moscow, 2012, 688 p. (in Russ.).
16. Myshlyaev N. P. Theoretical and applied bases of administrative delictology: doctoral (Law) dis., Moscow, 2004, 330 p. (in Russ.).
17. Vorontsova S. V., Kleshchina E. N. *Criminology*, Moscow, 2008, pp. 23–26 (in Russ.).
18. Mardanov A. B. Corrupt conscience as one of the main causes of corruption, *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2011, No. 4, pp. 64–66 (in Russ.).
19. Nomokonov V. A. Corruption in Russia: social consequences and features of causes, *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2013, No. 4, pp. 61–67 (in Russ.).
20. Kryukova N. I. Essence of corruption and its causes, *Rossiiskaya yustitsiya*, 2013, No. 4, pp. 50–51 (in Russ.).
21. Tarakanov M. S. On the issue of the causes of corruption in Russia, *Problemy pravovedeniya*, Kaliningrad, 2010, pp. 84–88 (in Russ.).
22. Dolgova A. I. *Criminology*, Moscow, 2008, p. 501.
23. Al'tbakh F. G. Problem of corruption in high school, *Al'ma-mater: Vestnik vysshei shkoly*, 2003, No. 11, pp. 35–37 (in Russ.).
24. Plokhov S. V. *Corruption crime counteraction in social sphere: criminological analysis of corruption in the spheres of healthcare and education*, Moscow, 2015, 264 p. (in Russ.).
25. Kostennikov M. V., Kurakin A. V. *Topical issues of the science of administrative law*, vol. 2, Moscow, 2011, 576 p. (in Russ.).
26. Chapman D. W., Lindner S. Degrees of integrity: the threat of corruption in higher education, *Studies in Higher Education*, 2016, No. 41 (2), pp. 247–268.
27. Zamaletdinov R. R., Yudina N. P., Lavrentyeva E. I., Savva L. I., Pugacheva N. B. Practical Recommendations on the Improvement of the Effectiveness of Anti-corruption Policy in Universities, *International Review of Management and Marketing*, 2016, No. 6 (2), pp. 390–396.
28. Graycar A., Monaghan O. Rich country corruption, *International Journal of Public Administration*, 2015, No. 38 (8), pp. 586–595.

Дата поступления / Received 09.10.2017

Дата принятия в печать / Accepted 22.11.2017

Дата онлайн-размещения / Available online 25.12.2017

© Полукаров А. В., 2017

© Polukarov A. V., 2017

Информация об авторе

Полукаров Александр Викторович, кандидат юридических наук, докторант, Российский университет дружбы народов; судья, Арбитражный суд г. Москвы
Адрес: 117437, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6, тел.: +7 (495) 787-38-27
E-mail: polukarov@mail.com

Information about the author

Aleksandr V. Polukarov, PhD (Law), doctoral applicant, The People's Friendship University of Russia; Arbitration Court of Moscow
Address: 6 Miklukho-Maklaya Str., 117437 Moscow, tel.: +7 (495) 787-38-27
E-mail: polukarov@mail.com