

Административно-правовое регулирование минимизации причин коррупции в социальной сфере

А. В. Полукаров¹, М. Эйнар², Б. В. Сангаджиев¹

¹ Российский университет дружбы народов,

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

² Еврокомиссия, Европейский наблюдательный совет административной юстиции, Бельгия, 1040 Брюссель, бул. Права, 170

Для цитирования: Полукаров, Александр В., Мануэль Эйнар, Бадма В. Сангаджиев. 2020. «Административно-правовое регулирование минимизации причин коррупции в социальной сфере». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 383–397.

<https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.209>

Проблемы поступательного развития нашего общества продиктованы недостатками правового, организационного противодействия коррупции, особенно в социальной сфере. Данная статья направлена на разработку предложений по минимизации причин коррупции в социальной сфере. Коррупция, наряду с другими причинами, влечет негативные последствия в виде неэффективного использования бюджетных расходов, которые по закону должны направляться на решение важных социальных вопросов, однако этого не происходит. Сформировавшийся сегодня децентрализованный характер управления социальной сферой не позволяет выстроить четкую систему административно-правового противодействия причинам, детерминирующим коррупцию в социальной сфере. По мнению авторов, следует иным образом подходить к развитию административно-правового регулирования противодействия коррупции в социальной сфере, но для этого необходимо знать причины и условия, которые детерминируют указанное явление, а также потребности правоприменительной практики, связанные с противодействием ему. В статье раскрыты возможности административно-правовых средств по противодействию коррупции, по выявлению и устранению причин и условий, детерминирующих ее уровень, с использованием правовых и организационных средств. Кроме того, показана сущность правового и организационного обеспечения противодействия коррупции, определены виды организационных и правовых средств, задействованных в механизме обеспечения социальной функции государства. Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ по программе повышения конкурентоспособности Российского университета дружбы народов (Университета РУДН) среди ведущих мировых научно-образовательных центров на 2016–2020 гг.

Ключевые слова: коррупция, диалектика противодействия коррупции, социальная сфера, деликтология, причины коррупции, детерминирующие коррупцию факторы, здравоохранение, образование, управление.

1. Введение

В современный период развития нашего общества противодействие коррупции в социальной сфере является проблемой первостепенной важности, от ее ре-

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

шения в конечном счете 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. Все это отражается на росте коррупции в самых различных областях функционирования общества.

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

Причины совершения административных правонарушений, в том числе коррупционной направленности, не столь обстоятельно рассмотрены в научной литературе. Такое положение вещей несколько снижает эффективность реализации административно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере. Между тем понимание причин и условий возникновения коррупции способно помочь правильно подобрать административно-правовой инструментарий для противодействия ей, что трудно переоценить. Для достижения обозначенной цели следует определить, что понимается под коррупцией в социальной сфере. Так, в Приказе Министерства обороны РФ от 01.03.2011 № 250 «Об утверждении Перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства обороны РФ федеральными государственными (бюджетными, автономными) учреждениями военно-социальной сферы в качестве основных видов деятельности» (здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые и подзаконные акты и судебные решения приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 15 января, 2020. <http://www.consultant.ru>) к объектам социальной сферы отнесены государственные услуги (работы) в области: физической культуры и спорта; культуры и досуга; информационного обслуживания (газеты, журналы); общего и профессионального образования и подготовки военнослужащих, государственных гражданских служащих и членов их семей; услуги медицинского обеспечения, а также санаторно-курортного обеспечения.

В раскрытии обозначенной дефиниции также следует опираться на Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2599-р (ред. от 19.07.2017) «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения”». Подытожить поиск дефиниции понятия «социальная сфера» можно определением из Постановления Правительства РФ от 08.10.2012 (ред. от 06.03.2015) «О Совете при

Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере». В нем социальная сфера определена как область социальной защиты граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, в том числе детей, оставшихся без попечения родителей, инвалидов и иных групп граждан, охраны здоровья граждан.

Таким образом, определение понятия социальная сфера весьма затруднено с точки зрения нормативного подхода. Однако это не умаляет ее значимости. В этой сфере трудятся граждане, оплата труда которых очень скромна, но, несмотря на это, данные работники представляют интересы государства в процессе реализации государственных услуг социального характера. Рассмотрим, как понимается исследуемая категория в юридической литературе.

В статье, посвященной правовому мониторингу в социальной сфере, М. Д. Чеснокова отмечает: «...к социальной сфере, как правило, относят вопросы образования, науки, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, в отдельных случаях — обеспечение населения жилыми помещениями, а также обеспечение экологической безопасности» (Чеснокова 2009, 20). Данное мнение в целом традиционно, оно охватывает наиболее существенные стороны и сегменты функционирования социальной сферы, без которых представить себе нормальную жизнедеятельность человека практически невозможно. В связи с этим обозначенная позиция в целом приемлема для целей настоящего исследования.

В. Н. Ковалев трактует понятие «социальная сфера» как исторически сложившуюся, относительно устойчивую систему территориальных связей и отношений между взаимодействующими субъектами по поводу условий и факторов их совместной деятельности по непосредственному воспроизводству условий жизни, всестороннему удовлетворению своих потребностей, реализации творческого потенциала (Ковалев 2003, 18).

Таким образом, *социальная сфера* — это специфическая область общественных отношений, складывающаяся между гражданами и специальными субъектами (должностными лицами, руководителями общественных организаций) по поводу удовлетворения социальных потребностей граждан в образовании, здравоохранении, экологическом благополучии, социальном обеспечении и иных областях общественной жизни.

Далее обратим внимание на причины, порождающие коррупцию в социальной сфере. А. Н. Дерюга совершенно справедливо, на наш взгляд, указывает: «...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» (Дерюга 2012, 5). Именно из этого следует исходить, рассматривая причины и условия коррупционной деликтности, проявляющей себя в социальной сфере. Если говорить о причинах коррупции, 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» (Хабриева 2012, 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 широко и одновременно воздействовать на весь причинный комплекс коррупционной деликтности.

Понятие «коррупционная деликтность» шире понятия «коррупционная преступность», поскольку включает в себя не только коррупционные преступления, но и административные коррупционные правонарушения, аморальные коррупционные проступки, которые наказываются лишь мерами дисциплинарного воздействия. Причины и условия административной деликтности, личность правонарушителя изучает смежная с криминологией специальная наука — административная деликтология, которая, в отличие от первой, пока полноценно не отражена в научных исследованиях.

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» (Мышляев 2004, 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 [силами] экономических, социальных и иных рычагов, которыми общество и государство располагает» (Мышляев 2004, 28).

Причины и условия совершения коррупционных преступлений и административных правонарушений отчасти совпадают. В науке административного права одним из первых классификацию причин и условий совершения административных правонарушений осуществил 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.)» (Мышляев 2004, 47). Представленная классификация может быть применена к рассматриваемому вопросу.

2. Основное исследование

В настоящее время наблюдается логическая взаимосвязь криминологии и административной деликтологии в изучении сходных процессов в соответствующей системе отношений. Вполне можно 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» (Воронцова и Клещина 2008, 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 с административными и дисциплинарными правонарушениями, в отличие от преступлений, сталкивается на протяжении своей жизни практически каждый гражданин, то и причинный комплекс административной деликтности значительно шире причинного комплекса преступности в целом и коррупционной преступности в частности. Поэтому анализ причин и условий административной коррупционной деликтности позволяет глубже понять сущность коррупции, а также определить целесообразность использования тех или иных административно-правовых средств противодействия ей в социальной сфере.

Сегодня 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 не снижается. Обусловлено это тем, что причины коррупции должным образом не выявлены и теоретически не обоснованы. Как показывает исследование, именно воздействие на причинный комплекс негативного или противоправного явления со временем можно минимизировать или исключить вовсе.

Причины коррупции в социальной сфере достаточно разнообразны, причем некоторые из них носят субъективный характер. Так, А. Б. Марданов отмечает, что одной из причин коррупции выступает коррупционное сознание (Марданов 2011, 64). Коррупционное сознание во многом субъективно и выражается в готовности к любым коррупционным проявлениям. Кроме того, коррупционное сознание формирует коррупционную ментальность. Данные факторы во многом сдерживают эффективность политики государства в сфере противодействия коррупции. Поэтому формирование антикоррупционного мировоззрения должно стать одним из приоритетных направлений деятельности государства в рассматриваемой сфере. Без этого никакие правовые средства не будут результативными, более того, они не смогут снизить уровень коррупции вообще и в социальной сфере в частности.

Эффективное противодействие коррупции в социальной сфере сдерживается рядом политических факторов. Как показывает опыт большинства демократических государств, системное и целенаправленное противодействие коррупции возможно при должной политической конкуренции и укоренении демократических традиций. Поэтому можно согласиться с В. А. Номоконовым: «...у нас в стране коррупция коренится прежде всего в деформациях политической сферы, деформациях государственной власти, в ее гипертрофии или гипотрофии» (Номоконов 2013, 61).

Если говорить о причинах коррупции, то их по характеру проявления условно можно подразделить на экономические, политические, организационные и социальные. Непоследовательность административных преобразований непосредственно затрагивает социальную сферу, и в ходе тех или иных структурных реформ уровень коррупции только возрастает. Поэтому необходимо прекратить необоснованные организационные преобразования, которые не только ведут к расширению

коррупции, но и усугубляют социальную политику, снижают законные возможности для определенной категории граждан получить бесплатные социальные услуги. Политическая целесообразность и конъюнктура в вопросах противодействия коррупции также не позволяет полноценно осуществлять мероприятия по противодействию коррупции в социальной сфере. Обратим внимание и на отсутствие четких границ персональной ответственности за ошибки и упущения в вопросах осуществления социальной политики, на обезличенную коллегиальность, на безответственность, которая выступает одной из основных причин коррупции практически во всех сферах государственного управления.

Ряд авторов указывает на комплексную взаимосвязь различных причин коррупции. В частности, Н. И. Крюкова отмечает, что причины современной коррупции состоят в отсутствии моральной и материальной заинтересованности государственных служащих в выполнении ими своих должностных обязанностей (Крюкова 2013, 50). На факт низкой оплаты труда как ключевую причину коррупции указывают большинство специалистов, обращающихся к исследованию обозначенной проблемы. Так, М. С. Тараканов пишет: «...одной из причин коррупции является низкий уровень оплаты труда государственных служащих. В зарубежных странах борьба с коррупцией начиналась с увеличения заработной платы государственных служащих» (Тараканов 2010, 84). Оплата труда государственных служащих в различных сферах государственного управления достаточно разнообразная, в связи с чем сегодня нельзя говорить о том, что уровень оплаты труда в системе государственного управления низкий. Как показывает исследование, только повышением уровня оплаты труда проблему коррупции не решить. Для этого нужен целый комплекс мер, на часть из которых обращалось внимание в данной статье выше.

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:

- необходимые (без которых событие не могло наступить);
- достаточные (при наличии которых событие реально может произойти);
- 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 (Воронцова и Клещина 2008, 23).

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

- случайные (при наличии которых вероятность наступления того или иного события может произойти по воле случая);
- 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, закономерно и неизбежно приводящих к совершению административного правонарушения» (Дерюга 2012, 23). Это определение 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 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, 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 самыми различными, но в основном имеют корыстный характер. Необходимым условием здесь выступает наличие конфликта интересов между служебной обязанностью и личной, корыстной выгодой. Достаточным условием будут, 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 можно считать 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 не даст. Обусловлено это тем, что движущим фактором коррупции выступают не только причины, но и условия, позволяющие ей существовать. Значит, административно-правовые средства противодействия коррупции должны воздействовать в первую очередь 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 админи-

стративного 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» (Хабриева 2012, 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, что, как правило, обусловлено необходимостью получить дополнительный незаконный заработок.

А. И. Долгова отмечала, что 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» (Долгова 2020, 723).

Говоря о сфере образования, Ф. Г. Альтбах пишет: «...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» (Альтбах 2003, 35).

Сказанное подтверждают и результаты проведенных С. В. Плоховым социологических исследований проблем противодействия коррупционной преступности в социальной сфере на примерах Волгоградской и Саратовской областей: «...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» (Плохов 2015, 79).

В качестве так называемых социально-экономических условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, С. В. Плохов (на наш взгляд, вполне обоснованно) 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 (Плохов 2015, 80). По нашему глубокому убеждению, указанные 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 науки высшего образования, а также Министерством здравоохранения РФ в средствах массовой информации сведений о выделенных на данную сферу бюджетных денежных средствах при указании сметы произведенных расходов» (Плохов 2015, 87).

Приведенные 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 подразделяют детерминанты на экзогенные (внешние) и эндогенные (внутренние) (Костенников и Куракин 2011, 433).

Указанные детерминанты анализируются учеными применительно к сфере внутренних дел, однако их можно отнести и к социальной сфере, так как обеспечение правопорядка во многом основывается на универсальных правовых средствах. Отметим, что причины и условия, провоцирующие нарушение действующего законодательства, носят универсальный характер. Несмотря на общие подходы в деле обеспечения правопорядка, противодействие коррупции в социальной сфере имеет некоторую специфику, в связи с чем необходимо понимание сущности коррупции, проявляющей себя в социальной сфере, а также использование как общих, так и специальных средств противодействия коррупции.

К *экзогенным (внешним)* детерминантам можно отнести:

— идеологический и духовный кризис современного общества, разрушение морально-нравственных устоев (в социальной сфере это выражается в стремлении медицинских работников и работников образования к все-

- возможным легким способам обогащения, в том числе незаконным, что, по их мнению, не является социально опасным деянием);
- разрушительное воздействие на общество средств массовой информации через пропаганду культа 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;
 - общую неблагоприятную ситуацию 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; поскольку финансовый кризис проник во все сферы общественной жизни, следствием чего стало 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; подобная ситуация особенно характерна для частных компаний, оказывающих на возмездной основе медицинские и образовательные услуги;
 - 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);
 - 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 и аморальным коррупциогенным проступком, даже признают необходимым 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);
 - низкую заработную плату 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 можно отнести:

- 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;
- некачественный подбор и расстановку кадров, отсутствие возможностей на конкурсной основе подбирать кандидатов; например, в частных образовательных учреждениях и клиниках к квалификации не предъявляется тот комплекс требований, 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;
- размывание и ликвидацию 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;
- недостаточно эффективное использование возможности применения мер экономического, дисциплинарного, административно-правового характера (например, протекционизм, фаворитизм, кумовство в среде врачей и педагогических работников ведут 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);
- 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);
- отсутствие эффективной системы предупреждения и пресечения коррупционных проявлений в сфере 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 допустимого 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 взаимозависимости административных правонарушений и преступлений; элементарное незнание правил, обязательных для выполнения или соблюдения; развитый в российском обществе правовой нигилизм и т. д.» (Дерюга 2012, 7).

3. Выводы

Раскрытие причин и условий, детерминирующих коррупцию в социальной сфере, позволяет сделать вывод о том, что противодействие коррупции должно исходить из: 1) признания социальной сферы ключевым объектом защиты от коррупции; 2) разработки специальных административно-правовых средств противодействия коррупции в социальной сфере. Необходимо учитывать особенности общественных отношений, складывающихся в таких сегментах данной сферы, 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. Этот опыт представляется достаточно интересным с точки зрения развития средств противодействия причинам и условиям, детерминирующим коррупцию. Некоторые субъекты РФ также пошли по пути разработки региональных программ противодействия коррупции в сфере образования, здравоохранения, культуры. Представляется, что их опыт необходимо перенести и на федеральный уровень нормативного правового регулирования. Это поможет создать полно-

ценную систему обеспеченности противодействия коррупции в социальной сфере с учетом различных уровней ее функционирования.

Библиография

- Альтбах, Филипп. 2003. «Проблема коррупции в высшей школе». *Альма-матер: Вестник высшей школы* 11: 35–37.
- Воронцова, Светлана В., Елена Н. Клещина. 2008. *Криминология*. М.: МосУ МВД России.
- Дерюга, Артем Н. 2012. «Концептуально-прикладные основы развития административной деликтологии». Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России.
- Долгова, Азалия Ивановна ред. 2020. *Криминология*. М.: Юристь.
- Ковалев, Владимир Н. 2003. *Социология управления социальной сферой*. М.: Академический Проект.
- Костенников, Михаил В., Алексей В. Куракин. 2011. *Актуальные проблемы науки административного права* Т. 2. М.: Маросейка.
- Крюкова, Нина И. 2013. «Сущность коррупции и ее причины». *Российская юстиция* 4: 50–51.
- Марданов, Азер Б. 2011. «Коррупционное сознание как одна из главных причин коррупции». *Актуальные проблемы экономики и права* 4: 64–66.
- Мышляев, Николай П. 2004. «Теоретические и прикладные основы административной деликтологии». Дис. ... д-ра юрид. наук, Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России.
- Номоконов, Виталий А. 2013. «Коррупция в России: социальные последствия и особенности причин». *Актуальные проблемы экономики и права* 4: 61–67.
- Плохов, Сергей В. 2015. *Противодействие коррупционной преступности в социальной сфере: криминологический анализ коррупции в областях здравоохранения и образования*. М.: Юрлитинформ.
- Тараканов, Михаил С. 2010. «К вопросу о причинах коррупции в России». *Проблемы правоведения* 6: 84–88.
- Хабриева, Талия Я. ред. 2012. *Коррупция: природа, проявления, противодействие*. М.: Юриспруденция.
- Чеснокова, Мария Д. 2009. «Правовой мониторинг в социальной сфере». *Журнал российского права* 4: 20–29.

Статья поступила в редакцию 17 сентября 2019 г.,
рекомендована в печать 19 февраля 2020 г.

Контактная информация:

Полукаров Александр Викторович — канд. юрид. наук, докторант; polukarov@mail.com

Эйнар Мануэль — канд. юрид. наук, преп., консультант; manuel.eynard@gmail.com

Сангаджиев Бадма Владимирович — д-р юрид. наук, проф.; lotos-75@mail.ru

Administrative regulation of minimizing the causes of corruption in the social sphere

A. V. Polukarov¹, M. Eynard², B. V. Sangadzhiev¹

¹ Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),
6, ul. Miklouho-Maclaya, Moscow, 117198, Russian Federation

² European Commission — European Observatory of the Administration of Justice,
170, Rue de la Loi, Brussels, 1040, Belgium

For citation: Polukarov, Alexander V., Manuel Eynard, Badma V. Sangadzhiev. 2020. "Administrative regulation of minimizing the causes of corruption in the social sphere". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 2: 383–397. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.209> (In Russian)

The problems of the progressive development of our society are dictated by the shortcomings of the legal, organizational anti-corruption, especially in the social sphere. This article is aimed at developing proposals to minimize the causes of corruption in the social sphere. The article notes that corruption, along with other reasons, entails negative consequences in the form of inefficient use of budget expenditures, which, according to the law, should have been aimed at solving important social issues, but they are not being addressed. Formed in the modern period, the decentralized nature of the management of the social sphere does not allow building a clear system of administrative opposition to the causes that determine corruption in the social sphere. Based on this, we believe that we should take a different approach to the development of administrative regulation of the fight against corruption in the social sphere, but for this it is necessary to know the causes and conditions that determine corruption in the social sphere, as well as the needs of the law enforcement practice to combat this phenomenon. The article reveals the possibilities of administrative means of combating corruption, as well as identifying and eliminating the causes and conditions that determine the level of corruption in the social sphere using legal and organizational means. Also, the essence of the legal and organizational support of the fight against corruption is revealed in the work, the types of organizational and legal means involved in the mechanism of ensuring the social function of the state are determined. This article was financially supported by the Ministry of Education and Science of the Russian Federation under the program to increase competitiveness of the Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) among the world's leading research and educational centers for 2016–2020.

Keywords: corruption, anti-corruption dialectics, social sphere, tortology, reasons of corruption, corruption determining factors, healthcare, education, control.

References

- Al'tbakh, Philippe G. 2003. "The Problem of Corruption in Higher Education". *Al'ma-mater: Vestnik vysshei shkoly* 11: 35–37. (In Russian)
- Chesnokova, Maria. D. 2009. "Legal monitoring in the social sphere". *Zhurnal rossiiskogo prava* 4: 20–29. (In Russian)
- Deriuga, Artem N. 2012. "Conceptual and applied foundations for the development of administrative tort". Dr. Sci. in Law Abstract, Vserossiiskii nauchno-issledovatel'skii institut MVD Rossii. (In Russian)
- Dolgova, Azalia I. ed. 2020. *Criminology*. Moscow, Iurist Publ. (In Russian)
- Khabrieva, Talia Ia. ed. 2012. *Corruption: ground, manifestations, opposition*. Moscow, Iurisprudentsiia Publ. (In Russian)
- Kostennikov, Mikhail V., Alexey V. Kurakin. 2011. *Actual problems of the science of administrative law, Part 2*. Moscow, Maroseika Publ. (In Russian)
- Kovalev, Vladimir N. 2003. *Sociology of social sphere management*. Moscow, Akademicheskii Proekt Publ. (In Russian)
- Kriukova, Nina I. 2013. "The essence of corruption and its causes". *Rossiiskaia iustitsiia* 4: 50–51. (In Russian)
- Mardanov, Azer B. 2011. "Corruption consciousness as one of the main causes of corruption". *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava* 4: 64–66. (In Russian)
- Myshliaev, Nikolai P. 2004. "Theoretical and applied foundations of administrative tort". Dr. Sci. in Law Diss., Vserossiiskii nauchno-issledovatel'skii institut MVD Rossii. (In Russian)
- Nomokonov, Vitaly A. 2013. "Corruption in Russia: social consequences and features of causes". *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava* 4: 61–67. (In Russian)
- Plokhov, Sergey V. 2015. *Anti-corruption crime in the social sphere: criminological analysis of corruption in the areas of health and education*. Moscow, Iurlitinform Publ. (In Russian)
- Tarakanov, Mikhail S. 2010. "On the Causes of Corruption in Russia". *Problemy pravovedeniia* 6: 84–88. (In Russian)

Vorontsova, Svetlana V., Elena N. Kleshchina. 2008. *Criminology*. Moscow, MosU MVD Rossii Publ. (In Russian)

Received: September 17, 2019

Accepted: February 19, 2020

Authors' information:

Alexander V. Polukarov — PhD in Law, Postdoctoral Researcher; polukarov@mail.com

Manuel Eynard — PhD in Law, Lecturer, Consultant; manuel.eynard@gmail.com

Badma V. Sangadzhiev — Dr. Sci. in Law, Professor; lotos-75@mail.ru