

С. В. Плохов

СИСТЕМА МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Статья посвящена вопросам противодействия коррупционной преступности в социальной сфере. Автор на основе анализа теоретических разработок и эмпирических данных формирует концептуальный подход к определению системы мер эффективного противодействия коррупционной преступности в социальной сфере.

Ключевые слова: коррупция, преступность, социальная сфера, противодействие.

S. V. Plokhov

THE SYSTEM OF MEASURES OF CORRUPTION PREVENTION IN THE SOCIAL SPHERE

The article is devoted to the issues of corruption prevention in the social sphere. On the basis of the analysis of theoretical developments and empirical data, the author represents the conceptual approach to the determination of the system of measures to effectively fight against corruption in the social sphere.

Keywords: corruption, crime, social sphere, prevention.

Конституция Российской Федерации, называя нашу страну социальным государством, гласит, что одно из важнейших направлений его деятельности касается социальной сферы: охрана труда и здоровья людей, получение общедоступного и бесплатного образования, установление гарантированного минимума оплаты труда, государственная поддержка семьи, инвалидов и пожилых граждан.

Между тем, проникая во все стороны жизни российского общества, коррупция, к сожалению, коснулась и ее социальной сферы, причем именно в данной области коррупционная преступность видоизменяется, приобретая новые формы и особые характерные черты.

Если в 2003 г. на территории страны зарегистрировано около 7 тыс. фактов взяточничества, то за последние 5 лет их число составляет не менее 9,7 тыс. [1], при этом, по официальным сведениям, большая часть выявленных общественно опасных деяний — преступления, совершенные врачами и преподавателями [2].

Одновременно необходимо учитывать, что коррупция в социальной сфере относится к числу самых латентных криминальных явлений, она почти не выявляется (из опрошенных автором настоящей статьи более 1 800 респондентов [3], свыше 80 % которых сталкивались с проявлениями коррупции, в правоохранительные органы обратился лишь один человек). Потому и воздействовать на коррупционеров (врачей, преподавателей) и тех, кто стоит по другую сторону (дающих взятки/незаконное вознаграждение), чрезвычайно сложно.

Коррупция в социальной сфере стала настолько присуща современной российской жизни, что превратилась в самовоспроизводящуюся и саморазвивающуюся социальную подсистему, т. е. стала естественной. Поэтому, как заметил А. И. Селиванов, борьба с ней — дело не только длительное и кропотливое, но и во многом бесперспективное, как война с драконом, у которого на месте одной отрубленной головы вырастает две [4, с. 21].

Результаты проведенного нами социологического исследования продемонстрировали наличие

аналогичных убеждений у различных категорий опрошиваемых.

В частности, в ходе изучения коррупции в сфере здравоохранения получены данные о том, что большинство респондентов Волгоградской области (48 % медицинских работников и 51 % пациентов) и значительное число опрошенных саратовцев (44 % медиков и 31 % пациентов) считают, что искоренить коррупцию невозможно, называя следующие причины:

- это невыгодно чиновникам (28 % медработников и 20 % пациентов);

- коррупция является составной частью системы российского здравоохранения, которое не сможет развиваться без коррупционных отношений (9 % и 18 % соответственно).

Оставшаяся часть респондентов уверена, что полностью искоренить коррупцию в сфере здравоохранения нельзя, однако можно незначительно улучшить ситуацию.

В том, что возможно полностью искоренить коррупцию в сфере образования, уверены лишь 10 % опрошенных педагогов вузов и 18 % учащихся, 22 % преподавателей и 30 % студентов считают, что можно лишь незначительно улучшить ситуацию. Остальная же категория респондентов полагает, что искоренить коррупцию невозможно.

Экспертный опрос также продемонстрировал отсутствие оптимистического настроения сотрудников правоохранительных органов: лишь 2 % опрошенных считают, что коррупцию в социальной сфере можно искоренить. Между тем 40 % специалистов уверены, что возможно незначительно улучшить ситуацию. О том, что коррупцию искоренить нельзя, в категоричной форме высказались 58 % респондентов, при этом 23 % указали в качестве причины то, что коррупция является составной частью системы здравоохранения (образования), и здравоохранение (образование) не сможет развиваться без коррупционных отношений, тогда как 35 % опрошенных причиной назвали поддержку коррупции чиновниками.

В литературе все чаще встречается утверждение, что коррупция — явление социальное, и потому не поддается правовому воздействию [5, с. 15—16].

Однако, как верно отмечает А. И. Долгова,

искусство юриста заключается, во-первых, в том, чтобы выделить проявления того или иного социального явления, поддающегося внешнему контролю, и дать его адекватное юридическое описание; во-вторых, учесть необходимость конструирования такой системы юридических мер воздействия, которая включала бы меры предупреждения, восстановления нарушенных прав и законных интересов, общие организационные меры; в-третьих, ввести надежные юридические основания для индивидуализации уголовной ответственности разных субъектов, общественная опасность действий которых не является тождественной [6, с. 728—729].

Следует иметь в виду, что термин «противодействие» шире категории «борьба» и охватывает закрепленный в Федеральном законе «О противодействии коррупции» механизм, который представляет собой систему мер, предпринимаемых различными государственными органами власти, специальными службами, организациями и гражданами по противодействию коррупции, состоящую из трех следующих элементов:

- по выявлению и устранению причин и условий, способствующих соответствующей угрозе (профилактика в широком смысле);

- выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию конкретных преступлений, выступающих своеобразным ядром данной угрозы (борьба);

- минимизации и (или) ликвидации ее последствий.

С. М. Иншаков наряду с категорией «противодействие» употребляет термин «воздействие на преступность», в который ученый включает предупреждение преступности, профилактику преступности, борьбу с преступностью и контроль преступности [7, с. 78—81].

В то же время первостепенное значение в противодействии любому виду преступности должно уделяться именно ее предупреждению в целях недопущения совершения новых преступлений

и, как следствие, порождаемых ими общественно-опасных последствий.

Предупреждение преступности понимается криминологами как многоуровневая система мер и осуществляющих их субъектов, направленная: а) на выявление и устранение либо ослабление и нейтрализацию причин преступности, отдельных ее видов, а также способствующих им условий; б) выявление и устранение ситуаций на определенных территориях или в определенной среде, непосредственно мотивирующих или провоцирующих совершение преступлений; в) выявление в структуре населения групп повышенного криминального риска и снижение этого риска; г) выявление лиц, поведение которых указывает на реальную возможность совершения преступлений, и оказание на них сдерживающего и корректирующего воздействия, а в случае необходимости — и на их ближайшее окружение [8, с. 265—266].

В криминологии выделяются комплексы общесоциальных и специальных (криминологических) мер предупреждения преступлений.

Общесоциальные меры — это совокупность экономических, политических, организационных, информационных и иных мероприятий, обеспечивающих развитие российского общества, которое выражается в становлении и укреплении нашей рыночной экономики, что прямо и косвенно отражается на материальной и духовной жизни народа [9, с. 928—929].

Общесоциальные меры предупреждения преступности в отличие от специальных не имеют прямой и непосредственной направленности на предупреждение антисоциального поведения, но именно они определяют основное содержание профилактики. К таким мерам относится соблюдение государством равенства всех граждан перед законом и судом, личной неприкосновенности частной жизни, свободного передвижения, использования своих способностей и имущества, соблюдение иных экономических, политических и социальных гарантий.

Специально-криминологические меры предупреждения преступлений охватывают

мероприятия, непосредственно направленные на устранение выявленных причин и условий, способствующих совершению преступлений, на прямое противодействие преступным проявлениям [9, с. 930]. Такие меры определяются комплексом причин и условий, детерминирующих преступления конкретного вида.

Существуют разнообразные классификации специальных мер профилактики преступности.

К примеру, В. Н. Кудрявцев и В. Е. Эминов подразделяют такие меры на следующие категории:

1) по объему — воздействующие на массив обстоятельств, ситуаций, лиц с неопределенной численностью; на группу обстоятельств, ситуаций и лиц, имеющих определенные характеристики; на обстоятельства, ситуации, лиц, связанных с совершением конкретного преступления;

2) по направленности — имеющие целью ограничение проявлений преступности применительно к отдельным ее видам, типам преступников, криминальным обстоятельствам, ситуациям, мотивам;

3) по механизму воздействия — воспитательные, социальной поддержки, правового воздействия, технические меры;

4) по своевременности применения — ранняя профилактика, непосредственная профилактика, профилактика на этапе преступного поведения, профилактика рецидива [8, с. 278—283].

В. В. Лунеев, кроме того, выделяет классификации специально-криминологических мер:

1) по масштабам — федеральные, региональные, объектные, контингентные, индивидуальные;

2) по правовой регламентации — процессуальные, непроцессуальные [9, с. 928].

Н. Л. Денисов меры предупреждения подразделяет исходя из сфер применения на социально-экономические, идеологические, культурно-воспитательные, организационно-управленческие, технические и правовые [10, с. 194].

По нашему мнению, при конструировании системы мер противодействия, в том числе профилактики коррупции необходимо учитывать, что коррупция — сложное криминальное явление, детерминированное множеством факторов самой различной природы (культурно-исторических, экономических, политических, организационно-управленческих, социально-психологических, идеологических и др.). Соответственно, антикоррупционная политика должна носить комплексный характер и реализовываться с помощью разнообразных общественных механизмов и правовых средств различной отраслевой принадлежности. В то же время необходимо иметь в виду, что основные детерминанты коррупции находятся в области функционирования экономических и политических институтов, в социальной и культурной сферах. Антикоррупционная стратегия должна строиться

на применении упреждающих мер и отдавать первостепенное значение общепреventивным подходам.

Одновременно сокращение причин и условий, порождающих коррупционное поведение, необходимо подкреплять повышением риска коррупции (эффективным преследованием коррупционеров). При правовом противодействии коррупции целесообразно использовать комплекс правовых средств разнообразной отраслевой природы, обеспечивая их согласованное применение.

Результаты проведенного нами социологического исследования подтверждают необходимость принятия следующих мер по противодействию коррупции в социальной сфере (указаны данные Саратовской области, затем в скобках — Волгоградской):

Вариант ответа	Врачи	Пациенты	Учителя	Школьники	Преподаватели вузов	Студенты	Сотрудники правоохр. органов
Повышение заработной платы работникам социальной сферы	88 % (85 %)	77 % (73 %)	88 % (93 %)	71 % (66 %)	75 % (69 %)	86 % (49 %)	77 % (96 %)
Совершенствование антикоррупционного законодательства в части установления запретов и ограничений для врачей и преподавателей, усиления контроля за их работой	34 % (9 %)	24 % (14 %)	27 % (29 %)	72 % (58 %)	34 % (50 %)	48 % (30 %)	74 % (83 %)
Повышение правовой культуры населения	42 % (20 %)	39 % (23 %)	34 % (24 %)	34 % (42 %)	36 % (51 %)	37 % (31 %)	67 % (72 %)
Усиление уголовной ответственности	28 % (10 %)	54 % (17 %)	13 % (13 %)	52 % (47 %)	40 % (43 %)	51 % (57 %)	67 % (72 %)
Улучшение условий оказания услуг и труда работников социальной сферы	84 % (56 %)	62 % (52 %)	—	—	—	—	80 % (70 %)

Респондентам разрешалось отметить неограниченное число вариантов. Как видно, всеми категориями активно отмечалось несколько наиболее важных мер. Таким образом, большинство опрошенных обоснованно полагают, что необходим комплекс предложенных выше мер противодействия коррупции.

В связи с изложенным, учитывая комплекс причин и условий, детерминирующих коррупцию в социальной сфере, мы предлагаем следующую систему специально-криминологических мер противодействия коррупционным преступлениям в здравоохранении и образовании.

1. Комплекс мер социально-экономического характера, в том числе:

- повышение заработной платы врачам и преподавателям;
- введение оплаты труда медицинскому персоналу лечебно-профилактических учреждений в зависимости от объема оказанных платных услуг;
- улучшение материально-технических

условий оказания медицинской помощи и образовательных услуг населению, а также труда работников социальной сферы.

2. Комплекс правовых мер, таких как:

— дополнение гл. 25 УК РФ специальным составом, предусматривающим уголовную ответственность медицинских работников и преподавателей за получение незаконного вознаграждения, что необходимо ввиду несоответствия закону сложившейся практики привлечения указанных лиц к уголовной ответственности по ст. 290 УК РФ, широкой распространенности и повышенной общественной опасности коррупционных злоупотреблений в сферах образования и здравоохранения:

«1. Получение работником медицинского или образовательного учреждения, не являющимся должностным лицом, незаконного вознаграждения за выполнение работы или оказание услуги в сфере дошкольного, среднего или высшего образования либо медицинского

обслуживания, входящих в круг служебных обязанностей такого работника, —

наказывается штрафом в размере от пятикратной до двадцатипятикратной суммы незаконного вознаграждения с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

2. Те же действия, совершенные путем вымогательства незаконного вознаграждения, —

наказываются штрафом в размере от двадцатипятикратной до пятидесятикратной суммы незаконного вознаграждения с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет»;

— внесение изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции» в части корректировки определения коррупции, которое не соответствует ни юридической логике, ни целям борьбы с указанным негативным явлением [11, с. 290—298] с обращением внимания: на расширение понятия коррупции при недопущении отождествления его лишь с преступлениями коррупционной направленности (необходимо дать собирательное определение, показав массовость данного явления и конкретные объекты, подлежащие изучению и пристальному вниманию со стороны компетентных органов); расширение мотива совершения коррупционных деяний путем указания на иную личную заинтересованность; ограничение субъектов коррупционных деяний государственными и муниципальными служащими, что приведет к правильному смещению акцентов деятельности правоохранительных органов;

— реформирование административного законодательства России в части заимствования

положений законодательства других государств;

— завершение работы по имплементации в российское законодательство норм международного права, в том числе Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

3. *Комплекс психологических (идеологических, культурно-воспитательных) мер*, в том числе:

— повышение правовой культуры населения посредством информирования людей о негативных последствиях коррупции, проведения различных акций и культурно-массовых мероприятий под лозунгом «Нет коррупции»;

— повышение уровня доверия населения правоохранительным органам, в том числе посредством обучения их сотрудников психологическим приемам общения с населением;

— знакомство сотрудников образовательных лечебных учреждений, а также студентов медицинских и педагогических учебных заведений

с российскими и международными этическими кодексами документами.

4. *Разработка и внедрение сильной государственной политики в области противодействия коррупции в социальной сфере (комплекс организационных мер)*, а именно:

— введение системы администраторов лечебных учреждений, что позволит эффективно бороться с таким проявлением коррупции в медицине, как оплата услуг «в карман» врачу (разработан проект соответствующего приказа Минздрава РФ);

— усиление и реальное осуществление контроля за качеством образования и здравоохранения в стране и регионах в частности;

— выделение средств на проведение профилактических антикоррупционных мер в каждой крупной больнице, в школах и вузах страны

и обязательный контроль за их расходованием, и многие другие.

Примечания

1. Общие сведения о состоянии преступности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 28.01.2013).
2. У Чайки все хуже [Электронный ресурс]. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2011/04/21_a_3591281.shtml (дата обращения: 17.06.2011).
3. Социологическое исследование проведено в 2010 г. на территории Волгоградской и Саратовской областей в рамках программы «Исследовательские проекты молодых ученых» Саратовского Центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. Полный текст исследования опубликован на сайте: www.sartraccc.ru.
4. Селиванов А. И. Геополитические и геоэкономические причины коррупции в России // Гос. власть и самоуправление. 2010. № 5.
5. Мельник Н. И. Понятие коррупции // Коррупция и борьба с ней. М., 2000.
6. Криминология: учебник / под общ. ред. А. И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008.
7. Иншаков С. М. Криминология: учебник. М., 2000.
8. Криминология: учебник / под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006.
9. Лунеев В. В. Курс мировой и российской криминологии: учебник. Общая часть. М., 2011. Т. 1.
10. Криминология: учеб. пособие для студ. вузов / под ред. С. Я. Лебедева, М. А. Кочубей. М., 2007.
11. Подр. см.: Плохов С. В. К вопросу о понятии коррупции в Российском законе // Современное состояние и проблемы уголовного и уголовно-процессуального права, юридической психологии: материалы междунар. науч.-практ. конф. (г. Волгоград, 13—14 декабря 2012 г.). Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2012.