

Министерство образования и науки Российской Федерации



Уральский государственный экономический университет

Т. М. Резер, И. В. Верстунина

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

Рекомендовано
Учебно-методическим советом
Уральского государственного экономического университета
в качестве учебного пособия

Екатеринбург
2015

Рецензенты:

кафедра социологии и социальных технологий управления
Института государственного управления и предпринимательства
Уральского федерального университета
имени первого Президента России Б. Н. Ельцина
(протокол № 3 от 17 февраля 2015 г.)

доктор юридических наук,
начальник отдела правового обеспечения правового департамента
Администрации города Екатеринбурга
О. А. Кожевников

Резер, Т. М.

Р 34 Противодействие коррупции в сфере образования [Текст] :
учеб. пособие / Т. М. Резер, И. В. Верстунина; М-во образо-
вания и науки Рос. Федерации, Урал. гос. экон. ун-т. – Ека-
теринбург : [Изд-во Урал. гос. экон. ун-та], 2015. – 115 с.

На примере отечественного и зарубежного опыта рассматриваются теоретиче-
ские основы антикоррупционных инструментов в сфере образования. Предложена
модель работы Управления образования по внедрению антикоррупционных мер,
а также по организации антикоррупционного просвещения и пропаганды в образо-
вательных учреждениях.

Учебное пособие предназначено для магистрантов направлений подготовки
«Государственное и муниципальное управление» (программа «Технологии госу-
дарственного администрирования»), «Экономика» (программа «Экономическая
и социальная политика»). Будет полезно для руководителей, а также педагогиче-
ских и иных работников системы образования. Может быть использовано в системе
повышения квалификации.

УДК 323/324 (470)
ББК 66.3 (2 Рос) 3

© Т. М. Резер, И. В. Верстунина, 2015
© Уральский государственный
экономический университет, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|------------|
| Введение..... | 4 |
| Глава 1. Теоретическое обоснование антикоррупционных инструментов в сфере образования | 10 |
| 1.1. Характеристика состояния коррупции в сфере образования в России и за рубежом | 10 |
| 1.2. Государственная антикоррупционная политика России в сфере образования | 32 |
| 1.3. Антикоррупционные механизмы управления образованием..... | 35 |
| Глава 2. Организационно-правовое обеспечение антикоррупционной модели..... | 41 |
| 2.1. Понятийный аппарат..... | 41 |
| 2.2. Правовое регулирование антикоррупционной деятельности в системе образования..... | 44 |
| 2.3. Экспертиза правовых актов в образовательной организации как механизм антикоррупционного противодействия | 55 |
| Глава 3. Антикоррупционная модель в сфере образования..... | 60 |
| 3.1. Модель антикоррупционного поведения педагогических и иных работников системы образования | 60 |
| 3.2. Методические рекомендации по совершенствованию антикоррупционного управления в сфере образования | 74 |
| Заключение | 82 |
| Ситуационные задачи..... | 86 |
| Тест..... | 92 |
| Библиографический список | 98 |
| Приложение. Кодекс этики и служебного поведения педагогических работников | 106 |

ВВЕДЕНИЕ

В современном мире коррупция представляет серьезную проблему практически для всех государств. В преамбуле Конвенции ООН против коррупции отмечается «серьезность порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку», а также то, что «коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран» [54].

В настоящее время проблема коррупции, подавление различных проявлений и противодействие ее распространению, выработка и практическая реализация эффективной антикоррупционной политики являются предельно острыми и жизненно важными для Российской Федерации. Пандемия коррупции, доставшаяся новому государству в наследство от СССР, поразила все сферы жизнедеятельности общества и государства. Коррупция, как «ржавчина», разъедает не только систему государственной и муниципальной власти, управление делами государства, но и подрывает моральные и нравственные устои общества.

Как показывают современные исследования, коррупция в сфере образования достигла таких масштабов, что не может оставаться в числе второстепенных проблем отрасли. Только на этапе поступления в высшие учебные заведения масштабы коррупции оцениваются от 520 млн (данные ЮНЕСКО) до 1,5 млрд дол. (данные ДЭБ МВД России). Такая же сумма тратится россиянами на коррупционные платежи каждый год учебы в образовательных организациях высшей профессиональной школы.

Коррупционированность системы образования не только снижает качество самого образования, но и формирует отношение к коррупции как к нормальному явлению, причем не только у взрослых, но и у подрастающего поколения. Поэтому противо-

действие коррупции в сфере образования должно иметь приоритетное значение в разных социальных и возрастных группах и на всех уровнях государственного и муниципального управления. Например, в последние годы произошла трансформация нравственного сознания женщин Северного Кавказа, они массово вовлечены в противоправные (коррупционные отношения). Обыденной практикой стало: получение справок об инвалидности детей с целью выплаты государственных пособий (при наличии здоровых детей); оформление документов на получение материнского капитала (при отсутствии детей); оформление документов на ребенка-сироту (при наличии родителей и нормальных условий проживания); сбор медицинских справок на выпускника школы для льготного поступления в вуз и выделения бюджетного места, выплаты социальных стипендий и получения места в общежитии; дача взяток лицам, проводящим ЕГЭ в образовательных организациях, с целью получения выпускником высоких баллов для поступления на бюджетные места в вузы России. Трансформация нравственного сознания граждан на Северном Кавказе позволяет им терпимо относиться к взяточничеству, делать его массовым, существенно снижая требования к выпускникам школ, уровню образования молодых специалистов, получать «липовые» справки по любым поводам.

ЮНЕСКО опубликовала основные положения Доклада о масштабах коррупции в сфере образования в 60 странах мира, подготовленный Международным институтом планирования образования (ИЕР): коррупция разъедает образование повсеместно и наносит серьезный ущерб системам образования во всем мире. *Причинами коррупции* признаются следующие: общее падение нравов, подмена реальных ценностей мнимыми: вместо знаний – кафедра за деньги и любой диплом в зависимости от суммы [106].

В России коррупция в сфере образования признается как официальными лицами, так и населением. Особая опасность для российского общества кроется в том, что в сознании российского общества и отдельных его представителей («обывателей», рядовых российских граждан) все более укореняется стереотип коррупции не только как *этически приемлемой стратегии поведения, но и как поведенческого стереотипа*. Представление же об общественной опасности этого явления размывается. Нижний

порог этической терпимости граждан к таким проявлениям коррупции, как взяточничество, за которое предусмотрено уголовное наказание, все время повышается.

Коррупция приводит к разрастанию правового и этического нигилизма, снижая уважение к правовым, общественным и экономическим институтам, разрушая доверие граждан к представительным и исполнительным органам власти, отечественной судебной системе, правоохранительным структурам.

Коррупция представляет собой *многоликое и многомерное явление*, которое рассматривается и изучается как экономическая, политическая, социальная и культурная проблема. Ее разнообразные проявления носят, в основном, латентный характер, что затрудняет изучение и выработку мер противодействия. Изучение и всесторонние исследования общих вопросов теории и практики распространения коррупции и противодействия ее проявлениям, причин и условий, создающих питательную среду для коррупционных преступлений, системный анализ успешных практик, методов и механизмов подавления коррупции требуют участия в этом процессе ученых и практических специалистов различных отраслей. Необходимо учитывать и применять на практике положительный антикоррупционный опыт зарубежных стран – Дании, Сингапура, Канады, Норвегии, Финляндии, Швеции, Швейцарии, Австрии и др.

Все изложенное определило необходимость изучения антикоррупционной деятельности в сфере образования, оценки возможностей совершенствования ее элементов в России.

Таким образом, актуальность данного пособия была определена рядом факторов:

необходимостью анализа коррупции как явления современной политической реальности, ее особенностей, детерминированных глобализацией и либерализацией внешнеэкономических связей и отношений;

научно-практической значимостью определения содержания, специфики коррупции в сфере образования в России, а также необходимостью осмысления отечественного опыта противодействия коррупции в образовании;

необходимостью корректировки государственной антикоррупционной политики с учетом зарубежного и отечественного опыта противодействия коррупции в различных отраслях.

В последнее время проблеме противодействия коррупции в отечественных и зарубежных научных источниках и официальных документах уделяется повышенное внимание. Можно выделить научные труды, авторы которых рассматривают как основные виды и механизмы коррупции с точки зрения норм и институтов права, антикоррупционного законодательства, так и проблемы общественной опасности коррупционных преступлений.

Правовой анализ коррупции проводят в своих работах К. А. Волков, Р. Ф. Гараев, Г. С. Гончаренко, А. И. Долгова, О. С. Капинус, А. П. Козлов, Н. Ф. Кузнецова, Н. И. Мельник, А. С. Михлин, Н. В. Селихов, А. В. Шнитенков и др. [34; 36; 38; 44; 49; 53; 56; 88; 92; 101]. Среди современных российских ученых, чьи труды посвящены проблемам борьбы с коррупцией, можно выделить В. В. Астанина, О. Н. Ведерникову, Б. В. Волженкина, К. В. Голованову, М. В., Королеву, А. В. Куракина, В. В. Лунева, А. З. Нурутдинова, П. А. Шуригина, П. С. Яни [15; 16; 31; 38; 58; 63; 77; 102; 103].

В последнее десятилетие появилось довольно много диссертаций, посвященных анализу проблем коррупции в сфере образования. Так, были опубликованы результаты следующих *диссертационных исследований*: Э. О. Леонтьева. «Институализация неформальных практик в сфере высшего образования», 2010 г.; Ю. П. Стребков. «Коррупционные преступления в сфере образования», 2012 г.; С. П. Плохов. «Противодействие коррупционной преступности в социальной сфере (на примере здравоохранения и образования Волгоградской и Саратовской областей)», 2013 г.

Указанные работы посвящены изучению криминологических и социологических аспектов коррупционной преступности в сфере образования. Вместе с тем вопросы криминалистического и судебно-экспертного обеспечения раскрытия и расследования преступлений коррупционной направленности, совершаемых в сфере образования, до сих пор не нашли подробного рассмотрения в научной литературе [7; **Ошибка! Источник ссылки не найден.**; 46; 91].

В данном контексте важно подчеркнуть, что изучение и противодействие коррупции получили значительный импульс после утверждения Президентом Российской Федерации 13 апреля 2010 г. Национальной стратегии противодействия корруп-

ции, принятия пакета федеральных антикоррупционных законов 2008 г. «О противодействии коррупции» [89] и Национального плана по противодействию коррупции. В этот относительно короткий период отдельные аспекты борьбы с коррупцией привлекли внимание И. Н. Барцица, Н. В. Болвы, Е. И. Головановой, А. М. Ломова, Л. З. Мачеладзе, А. В. Куракина, Н. Ю. Хаманевой, став предметом их исследований [18; 26; 38; 58; 62; 66; 95].

В течение нескольких лет Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации проводит семинары для преподавателей вузов страны, государственных и муниципальных служащих на тему «Методика мониторинга и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов». Преподаватели РАНХиГС и слушатели курсов отмечают важность усиления действующего законодательства, а также необходимость разработки методологии, направленной на снижение коррупциогенности всего массива российских нормативных правовых актов. Уральские преподаватели также повышают квалификацию на этих семинарах, выступают с сообщениями, делятся опытом с коллегами.

Значительного внимания в рамках данной темы заслуживают работы, посвященные проблемам противодействия коррупции, в том числе исследования таких специалистов, как С. Роуз-Аккерман [91], П. Ходжкинсон и др.

Вместе с тем можно констатировать, что несмотря на актуальность рассматриваемой проблемы, исследований, посвященных вопросам разработки и реализации антикоррупционной политики в сфере образования, в России практически нет. До сих пор остаются не до конца разработанными проблемы методологии и теоретических основ борьбы с коррупцией, в полной мере не отреллексирован зарубежный опыт и международная практика эффективности антикоррупционной политики.

Исходя из назревшей объективной необходимости систематизации имеющихся взглядов, развития теоретической базы, связанной с разработкой комплекса действенных мер и способов противодействия коррупции в сфере образования в Российской Федерации, авторы учебного пособия сформулировали цель и задачи изучения коррупции в сфере образования:

цель – провести анализ и обобщить современное состояние правового, организационного и методического обеспечения использования специальных знаний при разработке мер, направленных на противодействие коррупции в сфере образования в России;

задачи:

проанализировать антикоррупционные инструменты в сфере образования;

исследовать организационно-правовое обеспечение антикоррупционной модели;

изучить антикоррупционную модель в сфере образования.

Нормативную базу составляют положения Конституции РФ, действующее уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, Федеральные законы № 73-ФЗ от 31 мая 2001 г. «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», № 273-ФЗ от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон № 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» и иные нормативные правовые акты, ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок использования специальных знаний, а также международные правовые документы по борьбе с коррупцией, ратифицированные Государственной думой Российской Федерацией.

Методологическую основу составили политологический, институциональный, социологический и системный подходы к анализу социально-политической сущности и содержания коррупции как явления, влияющего на безопасность современной России, идеи представителей экономической, правовой и политологической мысли. Были использованы методы социально-философского, политологического, социологического, политологического анализа и синтеза, классификации и систематизации, теоретического обобщения, описания и др., а также методы исследования: системно-логический сравнительный анализ общей и специальной литературы, публицистики и материалов периодической печати; обобщение имеющейся фактографической базы данных.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИНСТРУМЕНТОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

1.1. Характеристика состояния коррупции в сфере образования в России и за рубежом

В начале важно рассмотреть понятие «коррупция». В целом «коррупция» довольно сложное и неоднозначно трактуемое понятие. Оно дает характеристику социальному явлению, развивающемуся во времени и имеющему исторический характер, который трансформируется в зависимости от социальных условий и традиций той или иной страны. Исходя из этого как понимание сущности и содержания понятия коррупции, так и трактовка действий и условий как коррупционных, во многом зависят от того, какой уровень коррупции приемлем для общества, а также от методов и средств реального противодействия коррупции.

Суждения и оценки того, какими в российской системе образования могут быть признаки коррупции в действиях должностных лиц и граждан, в решениях, принимаемых органами власти, и в методах их исполнения, во многом зависит от того, как понимается коррупция.

Приведем наиболее известные формулировки коррупции в нашей стране в разных отраслях. Эти описания во многом являются условными, потому что редко применяются в чистом виде, существенно чаще они используются в тех или иных комбинациях. Приводимый ниже перечень показывает практически все значимые для противодействия коррупции варианты.

В юриспруденции коррупция рассматривается как правонарушение в государственном и муниципальном управлении, в деятельности правоохранительных органов и судов в современной России. Коррупцией в таком понимании чаще всего считается преступление, связанное с использованием служебного положения или социального статуса должностного лица в личных или корпоративных интересах. Чаще всего такой интерес сводится к получению незаконных доходов, а правонарушения или преступления – к тем или иным вариантам получения или дачи взятки, а также к подкупу должностных лиц.

Предметом взятки или коммерческого подкупа, наряду с деньгами, ценными бумагами и иным имуществом, могут быть выгоды или услуги имущественного характера, оказываемые безвозмездно, но подлежащие оплате (предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи и т. п.). Выгодами имущественного характера могут быть: занижение стоимости передаваемого имущества, приватизируемых объектов, уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими ссудами и т. п.

Юридическое понимание коррупции, следовательно, включено в нормы Уголовного кодекса РФ, что позволяет осуществлять уголовное преследование коррупционеров. Но эта особенность юридического понимания коррупции приводит и к существенным трудностям в реальном противодействии коррупции, потому что такие действия почти всегда совершаются скрытно, без документальных свидетельств, без свидетелей, в присутствии только самих коррупционеров. Поэтому доказать совершение коррупционного преступления крайне сложно, в том числе в образовательной сфере.

В российских условиях такое доказательство затрудняется еще и тем, что по нормам законодательства взяткой считается только получение денег, ценностей или иного имущества за совершение или отказ от совершения действий, которые входят в служебные полномочия должностных лиц.

Следовательно, если деньги, ценности или иное имущество получает посредник, который не имеет должностных полномочий решить ту или иную проблему за взятку и не признается в том, что обязан был отдать взятку должностному лицу, действия такого посредника невозможно квалифицировать как по-

лучение взятки. Чаще такие действия посредников квалифицируются как мошенничество, а должностные лица, которые должны были за взятку решить ту или иную проблему взяткодателя, вообще уходят от уголовной ответственности за коррупцию. При этом никакой другой ответственности за коррупцию в нашей стране не предусмотрено.

В средствах массовой информации во всех регионах страны сообщения о нарушениях в сфере образования, а тем более наказаниях за них, пока еще можно обнаружить в незначительном количестве. Некоторое увеличение сообщений о коррупции наблюдается в СМИ во время сдачи школьниками ЕГЭ и зачисления первоклассников в образовательные организации.

В экономике под коррупцией понимается деятельность должностных лиц государственного или муниципального управления и частного бизнеса, приносящая финансовые потери и потери других ресурсов для государства, местных сообществ, бизнеса, для развития отраслей и экономики страны в целом, а также в некоторых случаях – для развития социальной сферы.

По уровню финансовых потерь при этом, чаще всего оцениваются опасность совершения тех или иных коррупционных действий, а также общие объемы потерь государства и общества от коррупции. При таком понимании коррупции противодействие ее проявлениям затрудняется тем, что потери для государства и общества могут приносить и другие преступления, а также действия, не являющиеся преступлениями. Следовательно, такое понимание коррупции является *расширительным*, слабо учитывающим специфику совершения именно коррупционных, а не иных действий должностными лицами.

С точки зрения управления к коррупции, в основном, относится нарушение или разрушение нормального, нормативного, описанного в Конституции РФ, законах и других нормативных документах, государственного или муниципального управления, нередко приводящего к системной неэффективности управления в результате того, что личные или корпоративные интересы начинают доминировать над государственными и общественными. Такое понимание коррупции показывает важный признак совершения коррупционных действий должностными лицами – их неэффективность для решений заявленных проблем, направленность на решение проблем личных или корпоративных. Но и та-

кое понимание коррупции создает определенные трудности в противодействии коррупции, поскольку оценка действий должностных лиц как эффективных или неэффективных всегда является субъективной и, кроме того, сильно зависящей от того, на какую перспективу – краткосрочную, среднесрочную или долгосрочную – она проводится.

В таком понимании коррупция не обязательно связывается с совершением преступлений; *достаточным признаком коррупции выступает неэффективность действий должностных лиц при решении государственных или общественных проблем*. Поэтому такое понимание коррупции практически не используется при вынесении приговоров судов в современной России. Но такое понимание коррупции могло бы способствовать росту эффективности реального противодействия ее распространению в нашей стране, если бы, например, становилось одним из оснований для увольнения должностных лиц, совершающих такие действия. К сожалению, такое понимание коррупции практически не используется в практике принятия решений Правительством РФ и другими органами власти.

Социологическое понимание коррупции связывает совершение коррупционных действий с социальными институтами¹ и с социальной средой², в которой они совершаются. Во многих случаях коррупционные действия осуществляются под воздействием социальных институтов и социальной среды независимо

¹ *Социальный институт* (social institution) здесь понимается как совокупность норм, предписаний и требований, связанных с определенной организационной структурой, посредством которых общество контролирует и регулирует деятельность индивидов в наиболее важных сферах общественной жизни. Социальные институты, как правило, являются исторически сложившимися устойчивыми формами организации совместной деятельности и взаимодействия индивидов. Институты не всегда осознаются индивидами, но регулируют их действия. А для обеспечения соблюдения норм, предписаний и требований социального института в обществе, как правило, создаются и функционируют соответствующие социальные организации.

² *Социальная среда* (social environment) здесь понимается как совокупность материальных, экономических, социальных, политических и духовных условий существования, формирования и деятельности индивидов и социальных групп. Социальная среда включает в себя политику, экономику, некоммерческую и общественную сферы, а также общественное сознание и культуру в широком смысле, т. е. не только искусство и литературу, но и нормы взаимодействия индивидов, стереотипы социального поведения и т.п. Поэтому социальная среда для каждого индивида включает и его ближайшее социальное окружение, т. е. семью, трудовую или учебную и другие социальные группы, в которые индивид входит. Социальная среда во многом неосознанно для индивида формирует его психику и его бессознательное, а также неосознаваемые мотивы социального поведения.

от их приоритетности и желаний должностных лиц и других участников коррупционных действий. Часто нормы таких социальных институтов являются не правовыми, а неформальными, не всегда даже соответствующими нормам морали и нравственности.

Коррупцией в социологическом понимании обычно считается использование неформальных связей и отношений при решении политических, государственных и муниципальных проблем в личных или корпоративных интересах. Коррупционное поведение в таком понимании связано с осознанным, а нередко и неосознаваемым подчинением социальным институтам. Процедуры решений таких проблем нередко связываются с фаворитизмом и «клиентелизмом», особенно в области принятия кадровых решений и последующего содействия деятельности получившим таким образом свои назначения должностным лицам.

Наиболее адекватным российским условиям, по-видимому, является признание коррупционными любых действий, нарушающих нормальное, нормативное регулирование и развитие той или иной отрасли, сферы деятельности и страны в целом посредством использования публичных возможностей для реализации личных или корпоративных интересов в ущерб общественным. При этом интересы не обязательно должны быть материальными, они могут быть и нематериальными, когда действия производятся в соответствии с какими-то идеями или по идеологическим мотивам.

Нормальным, нормативным регулированием и развитием той или иной сферы деятельности и страны в целом можно считать такое, которое к настоящему периоду зафиксировано в действующих международных документах и соглашениях, планах и программах развития нашей страны, ее отдельных отраслей и регионов, в Конституции РФ и принятых на ее основе законах и других нормативных документах.

При данной понимании коррупции становится понятным, что к совершению коррупционных действий не всегда приводят только корыстные или иные интересы должностных лиц или других индивидов, к коррупции приводит воздействие на них социальных институтов и определяемых этими институтами социальных норм. Массовый характер такой коррупции делает ее

очень опасной, потому что она не всегда оценивается самими гражданами и должностными лицами как коррупция: эти действия становятся обыденными, выполняемыми по привычке, а сами социальные институты не всегда замечаются. Поэтому при сохранении индивидуальной ответственности за совершение коррупционных действий необходимо выявлять социальные институты, которые порождают массовое совершение коррупционных действий, а затем заменять их некоррупционными институтами.

Для реализации такой стратегии противодействия коррупции могут потребоваться длительные сроки, исчисляемые годами и десятилетиями, но и социальные эффекты от таких стратегий противодействия коррупции будут долговременными, обеспечивающими существенное снижение уровня коррупции в нашей стране.

При таком подходе становится понятным, почему столь разные действия можно и нужно объединять единым понятием коррупции, что, в свою очередь, позволяет найти общие принципы противодействия коррупции, причем противодействия не только уже известным проявлениям коррупции, но и тем, которые могут в ближайшем или отдаленном будущем возникнуть в результате поиска коррупционерами способов осуществления своих действий. Кроме того, социологическое понимание коррупции обосновывает неадекватность представления о коррупции исключительно как о преступлении.

Несмотря на описанные выше преимущества социологического понимания коррупции, оно практически не используется в практике принятия решений Правительством РФ и другими органами власти, а также при вынесении приговоров судов. Важнейшей причиной такого положения является направленность деятельности органов власти в нашей стране на достижение эффектов в краткосрочных периодах, в течение которых эффекты замены социальных институтов на некоррупционные институты вряд ли смогут проявиться.

Каждый из приведенных выше подходов к пониманию коррупции является ограниченным, но вместе с тем каждое содержит те или иные существенные признаки современной коррупции, а потому в совокупности они довольно полно описывают современную коррупцию.

Интересно рассмотреть *иерархическую классификацию коррупции* по типам клиентов – коррупцию, сопровождаемую взаимодействием с клиентами, не являющимися в этой своей ипостаси должностными лицами, и клиентами, участвующими как третья сторона в коррупционных действиях, в качестве должностных лиц. Первый случай называется экзогенной коррупцией (порожденной внешними факторами), второй – эндогенной коррупцией (порожденной внутренними факторами) (рис. 1).

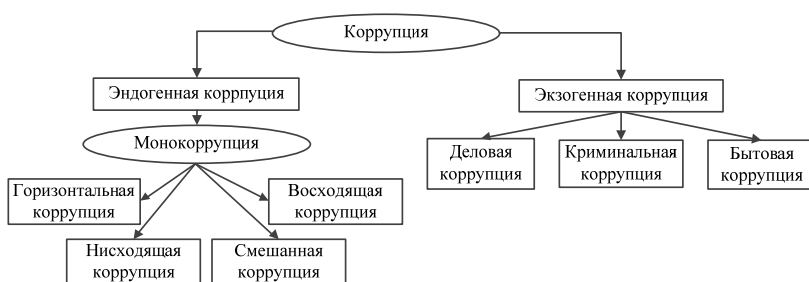


Рис. 1. Иерархическая классификация коррупции по типам клиентов

Практика противодействия коррупции в России, тем не менее, осуществляется на основе того или иного ее понимания, а не совокупного, комплексного. Как уже упоминалось, доминирует в системе государственного и муниципального управления, а также под их воздействием в российском обществе юридическое понимание коррупции.

Такой подход представляет малозначимыми или даже вполне допустимыми другие, часто более опасные для общества и государства, формы коррупции. В то же время некомплексный характер противодействия коррупции определяет его неэффективность в нашей стране.

Официальное толкование коррупции согласно Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дается следующим образом: «Злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и

государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

совершение деяний ... , от имени или в интересах юридического лица.

Противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Коррупционное правонарушение – это деяние, обладающее признаками коррупции, за которое действующими правовыми актами предусмотрена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

Виды коррупционных правонарушений. *Дисциплинарные коррупционные проступки* – проступки, обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями, за которые установлена дисциплинарная ответственность.

Административные коррупционные правонарушения – это обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями правонарушения, за которые установлена административная ответственность.

Коррупционные преступления – виновно совершенные общественно опасные деяния, предусмотренные соответствующими статьями Уголовного кодекса Российской Федерации, содержащие признаки коррупции.

Преступления, связанные с коррупционными преступлениями, – любые общественно опасные деяния, предусмотренные статьями Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ), совершенные в соучастии с лицами, которые могут быть признаны виновными в совершении коррупционных преступлений.

К основным коррупционным преступлениям относятся:

злоупотребление должностными и иными полномочиями;
получение и дача взятки;
служебный подлог.

В широком значении понятия «коррупционные преступления» к числу уголовно наказуемых деяний данного характера можно отнести:

воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности;

незаконное участие в предпринимательской деятельности;
регистрацию незаконных сделок с землей;
провокацию взятки либо коммерческого подкупа.

Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает несколько видов преступлений, связанных со злоупотреблением полномочиями (ст. 201), злоупотреблением полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202) и злоупотреблением должностными полномочиями (ст. 285). О превышении должностных полномочий говорится в ст. 286.

Как отмечает В. В. Панин, «опасность коррупции в образовании заключается в том, что происходит дезориентация участвующих в данном процессе граждан, в результате автоматически складывается нецивилизованный формат общения, служащий благодатной почвой для последующего коррупционного беспредела и деградации во всех остальных отраслях и сферах жизнедеятельности общества» [78, с. 41]. В целом, по его мнению, механизм воздействия такой коррупции на общественные, политические и социально-экономические связи может быть представлен в виде следующих факторов:

1) в сознании человека с детских лет формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед властью;

2) в обществе уменьшается доверие к власти, растет отчуждение от нее;

3) дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В свою очередь, это обуславливает укрепление организованной преступности, которая, усиливаясь, стремится захватить не только экономику, но и политику;

4) эффективность рыночной экономики резко снижается, а существующие государственные институты разрушаются;

5) усугубляется экономическое и социальное неравенство населения, увеличивается бедность, растет социальная напряженность;

6) под угрозу ставятся целостность страны и сохранение ее конституционного строя.

Таким образом, коррупция в системе образования, разрушая нравственные устои общества, представляет серьезную угрозу не просто социально-экономическому положению, но и национальным интересам страны, безопасности государства.

Парадокс ситуации в том, что только через образование в принципе можно остановить разрастание коррупции в обществе, уменьшить ее опасность.

Наиболее распространенными *коррупционными и экономическими преступлениями* в образовании являются:

нецелевое использование и хищение бюджетных средств;

злоупотребление и превышение должностных полномочий;

всевозможные виды неправомерного использования должностными лицами вверенных им ресурсов образовательного учреждения, включая недвижимость;

мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения;

получение и дача взятки.

Взятки профанируют и искажают систему поощрения и наказания в образовательных организациях, парализуя тем самым педагогический процесс. В основном используется денежная форма взятки, в том числе так называемые «благотворительные взносы» (на охрану, уборку, техническое оснащение школы и класса и пр.). С виду все может даже оформляться официально (например, переводом через Сбербанк). На деле же деньги по назначению не идут, а обналичиваются через подставные фирмы и расходуются по усмотрению чиновников и руководителей об-

разовательных организаций на личные нужды. Размер одного такого рода «пожертвований» разнится и доходит до десятков, а в некоторых случаях и до сотен тысяч рублей.

Завуалированной формой взятки выступают: плата за репетиторство; приобретение учебных пособий, оборудования; подарки ко всевозможным праздникам и на день рождения; оказание трудовых услуг; оказание иных услуг; и др.

Важно понимать, что для дающего взятку, например, за хорошую оценку на экзамене – это не просто купить себе оценку. Это означает легализовать собственное незнание! Когда такая легализация становится массовой, страна получает плохо образованную, невежественную массу молодежи с «некачественными» дипломами, но с неумеренными амбициями и с верою в легитимность взяток.

Изготовление и сбыт поддельных документов об образовании. В России, по данным Рособнадзора, ежегодно покупается до 500 тыс. дипломов о высшем образовании, в том числе около 100 тыс. с так называемой «проводкой».

Цена «липового» диплома на настоящем бланке Гознака с проводкой составляет в среднем 20–50 тыс. дол. и может достигать 150–180 тыс. дол. За те же 20–50 тыс. дол. на «черном» рынке ежегодно уходят до 20 тыс. дипломов кандидатов наук, а за 30–70 тыс. дол. – порядка 5 тыс. дипломов докторов наук. Дипломы «попуще» (изготовленные кустарным типографским способом или на цветном ксероксе) продаются за 700–1 000 дол., школьные аттестаты – около 500 дол.

Опасность этих дипломов в том, что они позволяют владельцам устраиваться на работу, получать зарплату, иметь трудовой стаж, социальные выплаты, преференции молодым специалистам и др., причем такой «работник» не имеет необходимых профессиональных навыков и может быть опасен для общества. Наверное, никто бы не хотел лечиться у медицинского работника с «липовым» дипломом или получать защиту в суде от адвоката с «липовыми корочками».

Использование заведомо подложных дипломов о высшем образовании получило весьма широкое распространение. В. В. Панин приводит результаты опроса 2013 г., из которых следует, что большинство россиян уверены, что сегодня купить фальшивый диплом – не проблема, что покупаются дипломы,

в основном, из карьерных соображений и что поддельные дипломы действительно помогают «выбиться в люди»; при этом только 59% опрошенных относятся к покупке дипломов с осуждением. Характерно, что в покупке дипломов учаются и чиновники разных уровней, и сотрудники милиции, и врачи, и юристы. На сегодняшний день ситуация такова: о продаже дипломов мы можем прочесть на столбах на улице, увидеть объявления в газетах, найти предложения в Интернете. Безднаказанность продавцов дошла до того, что они свободно предлагают дипломы кандидатов наук за 30 000 руб., дипломы докторов наук за – 32 000 руб. с целью более успешного трудоустройства покупателей. Все это сильно дискредитирует систему образования, в которой, видимо, случаются «утечки» документов, злоупотребления служебным положением сотрудников высшей школы.

Совмещение государственной и муниципальной службы с учредительством и замещением должностей в коммерческих организациях. Одной из распространенных схем мошенничества является создание фиктивных «институтов», где студенты якобы учатся, а на деле – это та же продажа дипломов, только растянутая во времени. Такую схему трудно раскрыть правоохранительным органам. Эти дела не являются очень сложными для настоящих криминалистов; если будет политическая воля, то они могут быть раскрыты в короткий срок.

Причины распространения коррупции в сфере образования России. На каждом уровне образования действуют свои причины и формы проявления коррупции. Рассмотрим структуру уровней образования и определим характер преступлений, совершаемых на каждом уровне.

Распространение проявлений коррупции в дошкольном образовании связано с демографической ситуацией (например, в Свердловской области с ростом числа рождающихся детей), с сокращением численности дошкольных учреждений образования и проявляется:

- в получении платы за зачисление ребенка в детский сад;
- в вымогательстве периодических платежей;
- в использовании имущества образовательной организации для собственного обогащения (сдача помещений образовательной организации в аренду);
- в покровительстве или попустительстве по службе.

Специфика преступлений коррупционной направленности, совершаемых в учреждениях начального, основного и среднего общего образования, обусловлена: взрослением учащихся, которые начинают участвовать в совершении преступлений; формированием письменно-двигательного комплекса навыков учащихся; организацией форм текущего и итогового контроля успеваемости; реализацией системы Единого государственного экзамена; необходимостью оформления документов об образовании; наличием систем самоуправления учащихся и их родителей.

Распространение коррупции на уровнях профессионального образования обусловлено тем, что результаты обучения существенно воздействуют на профессиональную деятельность (профессиональное образование дает возможность получить звания, должности; пройти аттестацию, сертификацию; продвигаться по карьерной лестнице; быть включенным в резерв и др.). Данное обстоятельство приводит не только к увеличению размеров предмета взятки или иного преступления коррупционной направленности, но и к выходу преступной деятельности за пределы образовательного учреждения. В связи с этим возникает необходимость розыска преступников, не являющихся учащимися, подкупающих работников образовательных организаций.

К особенностям преступлений коррупционной направленности, совершаемых в *учреждениях профессионального образования*, следует отнести следующие:

- появление у учащихся финансовой самостоятельности;
- в качестве учащихся выступают взрослые (получение второго высшего образования, повышение квалификации);
- появляется необходимость исследовать подписи;
- формирование институтов студенческого самоуправления (для решения проблем образовательного процесса учащиеся обращаются не только к родителям, но и к другим учащимся), что приводит к распространению соучастия в совершении преступлений коррупционной направленности в сфере образования.

Таким образом, проявления коррупции в сфере образования не ограничиваются лишь преступным взаимодействием обучающихся и педагогов, а представляют собой масштабные преступления, значительная часть которых совершается преступными группами.

Основные причины коррупции в сфере образования:

1) *несовершенство законодательства и пробелы в правовом регулировании* в области образования. Законодательство противоречиво, что позволяет чиновникам, а также «нечистым на руку» работникам системы образования создавать себе идеальные условия для вымогательства и шантажа граждан. Законы содержат много лазеек и неточностей;

2) *отсутствие законодательно установленных процедур подготовки и принятия нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов* развязывает руки заинтересованным чиновникам уполномоченным лицам;

3) *наличие недостатков организационно-контрольных механизмов* (отсутствие последовательного и системного подхода в борьбе с коррупцией в отрасли; любые шаги по ограничению коррупции в сфере образования носят до сих пор либо символический, либо фрагментарный характер).

Достаточно привести пример с введением в 2009 г. на всей территории страны Единого государственного экзамена (ЕГЭ), спомощью которого Минобрнауки рассчитывало серьезно повлиять на уровень коррупции при поступлении в вузы. К сожалению, практика работы общественных организаций показала безосновательность таких надежд. Вокруг ЕГЭ создаются новые коррупционные механизмы: учителя помогают детям на экзамене, чиновники заранее сообщают задания, сертификаты ЕГЭ подделывают и т. д. Кроме того, в эффективности данного механизма возникают большие сомнения из-за наличия непрозрачного списка льготников, который включает в себя 153 категории. Например, в Башкортостане, по сообщениям СМИ, в 2012 г. за сдачу одного предмета размер взяток колебался от 5 до 12 тыс. руб. В других регионах страны (Северный Кавказ, Москва и др.) суммы были многократно выше. В течение ряда лет сохранялась порочная практика ЕГЭ-туризма, когда, зная расценки за помощь в получении высоких баллов, одиннадцатиклассники других регионов устремлялись в Дагестан, чтобы получить хороший сертификат ЕГЭ. Именно из-за подобной (преступной) практики и других злоупотреблений в России сегодня ужесточены правила проведения ЕГЭ (секретные пакеты с заданиями, сейфы для экзаменационных материалов, металлоискатели, камеры слежения,

нумерация парт, сдача мобильных телефонов, режим досмотра школьников и сопровождения их в места общего пользования, дежурство полицейских в образовательных организациях, присутствие общественных наблюдателей и пр.).

Аналогичный вывод напрашивается из анализа результатов проведения специальных оперативно-профилактических мероприятий по противодействию коррупции в сфере образования ДЭБ МВД России в 2009 г. Так, согласно официальным данным, по сравнению с результатами оперативно-профилактических мероприятий «Образование – 2008» в 2009 г. выявлено на 116% больше должностных преступлений и на 91% больше фактов получения и дачи взятки. Ужесточение и усложнение правил (например, при проведении ЕГЭ) не всегда ведет к падению роста коррупционных правонарушений; желание подстраховаться и получить высокие результаты любой ценой толкает родителей и педагогов к преступному сговору;

4) *наличие ряда социально-экономических проблем*, не получивших решения на протяжении нескольких лет. С 1990-х годов легальных финансовых ресурсов в сфере образования было крайне мало. Бюджетное финансирование отрасли запаздывало и было очень небольшим. Однако возможностей для получения нелегальных, полулегальных ресурсов у административного корпуса было предостаточно. Например, в 1995 г., по оценкам Госкомимущества, до 70% вузовских площадей находились в аренде, из них свыше 95% – в аренде нелегальной или полулегальной. При этом именно возможность и умение работать с неформальными финансовыми потоками, зачастую нелегальными, стало одним из главных принципов отбора кадров на руководящие должности в отрасли. Так, ректор, не умеющий работать с нелегальными деньгами, в 1990-е годы не мог быть руководителем. «Кормить» своих людей должен был не только ректор, но и декан, заведующий кафедрой и т. д. Эта ситуация была массовой. Именно в этот период нелегальные деньги стали основным фундаментом российской системы высшего образования;

5) *неразвитость институтов гражданского общества*, гражданская пассивность (инфантилизм), правовой нигилизм граждан, отсутствие опыта активного правового поведения;

б) *непрозрачность системы образования в целом*, а также эффективности расходования бюджетных средств (отсутствие общественной экспертизы принимаемых решений); слабость профсоюзных и студенческих органов;

7) *отсутствие реальных механизмов участия общества* в реализации принципа государственно-общественного характера управления образованием;

8) *очевидная разобщенность школы* в широком понимании и общественных организаций, призванных обогатить опыт детей и молодежи реальной практикой гражданского служения обществу; отсутствие современных примеров гражданского служения общественным интересам.

Одной из серьезнейших проблем, обусловивших рост коррупции в образовании, стал **моральный кризис**, поразивший общество ввиду обвального характера социально-экономических и политических преобразований, возникшего вакуума ценностей. Важная особенность нравственно-психологического климата в обществе, способствующая процветанию коррупции в образовании – двойной моральный стандарт. Пример тому – купленные диссертации некоторых губернаторов и депутатов разных уровней, о чем широко говорилось в Интернете, при этом они учат молодежь честности и любви к знаниям.

Коррупция, с одной стороны, особенно «верхушечная», считается гражданами общественно неприемлемой. Это поддерживается обыденной моралью, прессой, политической практикой, эксплуатирующей антикоррупционную тематику, не всегда, впрочем, отличающейся остротой критики. С другой стороны, коррупция, особенно «низовая», является принимаемой людьми «по умолчанию» частью быта. Продолжают существовать зоны, почти закрытые для действий правоохранительных органов, борющихся с коррупцией. Обвинения в коррупции стали настолько обыденными, что грань между нормой и отклонением стирается.

Перечисленные выше факторы формируют у значительно более широких, чем может показаться на первый взгляд, слоев населения заинтересованность в сохранении правового беспорядка в экономической сфере, в росте теневой экономики и возможности участия в ней.

В России коррупционная тройка «лидеров» со стороны государственных ведомств уже несколько лет остается прежней: в первую очередь взятки берут сотрудники ГИБДД, представители высших образовательных организаций (общий объем взяток составил 20,1 млрд руб.), а также работники здравоохранения (объем взяток – 35,3 млрд руб. за минувший год).

По данным МВД России, в 2012 г. было выявлено 1143 факта дачи и получения взятки в сфере образования, что на 91% больше, чем в 2011 г. Средний размер взятки составил около 20 тыс. руб., сумма материального ущерба – 155,8 млн руб., общая сумма взяток – 22,6 млн руб. Подозревались в коррупции 928 чел., из них больше половины (495 чел.) являлись сотрудниками учреждений среднего образования, 265 – учреждений высшего образования и 33 – учреждений, осуществляющих подготовку юридических кадров.

В 2011 г. в Москве состоялась пресс-конференция с участием представителей системы МВД и членов Общества защиты прав потребителей образовательных услуг, на которой была озвучена такая информация: за 2010 г. преподаватели нелегально заработали на учениках более 5 млрд дол.

А. Бланков привел данные, согласно которым с введением ЕГЭ количество взяток и их размер значительно увеличились. Были отмечены самые крупные взятки в российских вузах: к примеру, в Московском университете культуры и искусств просили 310 тыс. руб., в Архангельском Северном медицинском университете – 500 тыс. руб. Коррупционеры, по словам экспертов, отыскивают все новые способы получения незаконного вознаграждения, в том числе ЕГЭ сделал для взяточников привлекательными не только вузы, но и школы. По неофициальным данным, цена сертификата ЕГЭ составляет от 10 тыс. руб.

Начальник Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБиПК) МВД России Д. Сугробов привел пример: подозрение в получении взятки в размере 110 тыс. руб. проректором по учебной работе столичного вуза – Государственной классической академии им. Маймонида. По данным правоохранительных органов, он вымогал у студентки пятого курса факультета философии и юриспруденции 50 тыс. руб. за закрытие сессии и 60 тыс. руб. за прием государственных экзаменов.

Опросы студентов просто шокируют: 27% признались, что за время обучения давали взятки в среднем 1–2 раза – 15%; 3–5 раз – 8%; более 5 раз – 4%. Согласно интернет-опросу обучающихся российских вузов, проведенному порталом Career.ru, в 68% вузов студенты дают взятки. В каждом четвертом вузе взяточничество процветает (25% студентов сказали, что это «обычное дело»), в 43% взяточничество есть, но это не частое явление; только в 32% вузов взяточничества нет [104].

Общественной палатой была организована «горячая линия» по ЕГЭ. Позвонившие могли пожаловаться на нарушения, которые происходили во время проведения школьных экзаменов, на взяточников и пр.; только за первый день работы «линии» в 2010 г. было принято более 2 тыс. звонков. Причем основная часть позвонивших школьников и их родителей рассказали о том, что у них вымогают взятки. Многие называли расценки за успешную сдачу ЕГЭ. Как оказалось, самые «ходовые» предметы – это русский язык и математика. Например, в среднем по России стоимость ЕГЭ по математике составляет около 150 тыс. руб.; сдача русского языка дешевле – около 100 тыс. руб. По заявлению позвонивших, это еще приемлемая цена, бывает и дороже [27].

Мониторинг российской системы образования, который регулярно проводят эксперты Государственного университета – Высшей школы экономики (ГУ ВШЭ), неоднократно показывал, что в среднем по России взятки регулярно берут 10% преподавателей, при этом дать взятку готовы более 20% родителей [104].

Проблема в том, что достоверных данных об объемах «черного нала» в образовании нет. По сведениям Департамента по борьбе с экономическими преступлениями МВД России, причина отсутствия таких цифр ясна, так как выявление этого вида преступления крайне затрудняет его латентность: информацию о взятках скрывают не только принимающие, но и сдающие экзамены «из боязни, что их не зачислят или отчислят из вуза». При этом оперативники не сомневаются, что «более половины преступлений, совершенных в системе образования, связаны именно со взятками, причем не только полученными при вступительных или выпускных экзаменах, но также и на промежуточных аттестациях учащихся либо на защитах диссертаций» [104].

Важно, что на форуме сайта www.postupim.ru завели отдельную рубрику «Сижу на ЕГЭ. Помогите». Конечно, не без-

возмездно. Чтобы получить доступ на подобные сайты, необходимо отправить SMS, стоимость которой не ниже 100 руб. [107].

Надо отметить, что в рейтинге «Индекс восприятия коррупции» (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2013 г. Россия, как и год назад, набрала 28 баллов и оказалась на 127-м месте. Рейтинг опубликовала международная неправительственная организация Transparency International (ТИ). В прошлогоднем рейтинге Россия заняла 133-е место, но нынешнее продвижение до 127-го успехом не является, поскольку это произошло за счет резкого движения вниз ряда других стран, как отмечает ВВС. К примеру, находившиеся на той же 133-й строчке год назад Казахстан и Иран опустились на 140-е и 145-е места соответственно. «Из 177 стран, которые входят в рейтинг, больше двух третей набрали менее 50 баллов, что означает высокий уровень коррупции», – говорится в пресс-релизе ТИ. Лидерами 2013 г. стали Дания и Новая Зеландия, набравшие по 91 баллу, а замыкают рейтинг Афганистан, КНДР и Сомали (по 8 баллов). Список аутсайдеров по сравнению с 2012 г. не изменился. Лидер в прошлом году был один – Дания, а Новая Зеландия делила 2-е место с рядом других стран. На одном уровне с Россией в нынешнем году оказались Азербайджан, Гамбия, Ливан, Мадагаскар, Мали, Никарагуа, Пакистан и Коморские острова.

««Индекс восприятия коррупции – 2013»» показывает, что коррупция по-прежнему угрожает всем странам и всем уровням управления – от выдачи местных разрешений до законодательных органов, – так прокомментировала рейтинг руководитель ТИ Ю. Лабель. – Лидеры рейтинга четко показали, что прозрачность помогает обеспечить подотчетность и покончить с коррупцией. Однако даже лучшие по этим показателям государства не могут избежать таких проблем, как злоупотребление полномочиями со стороны чиновников, нарушения правил финансирования избирательных кампаний и слабый контроль над крупными госконтрактами».

Индекс CPI составляют по итогам ряда экспертных оценок уровня коррупции в государственном секторе стран. Количество баллов может повышаться, если в соответствующем государстве обеспечен широкий доступ к информационным системам и сведениям о правовых нормах, которыми руководствуются лица, занимающие государственные должности; в то же время низкая

степень подотчетности в государственном секторе и неэффективность государственных институтов негативно отражаются на уровне восприятия коррупции.

Основные причины высокого уровня коррупции в странах с переходной экономикой, в том числе России, следующие:

- экономический упадок;
- политическая нестабильность;
- неразвитость и несовершенство законодательства;
- неэффективность институтов власти;
- слабость институтов гражданского общества;
- отсутствие прочных демократических традиций;
- субъектный тип политической культуры у подавляющего большинства населения (граждане надеются не на себя, а на «мудрого» правителя, боятся брать на себя инициативу, не готовы отвечать за последствия своих решений);
- слабость отечественной судебной системы;
- неразвитость правового сознания населения;
- подчиненность чиновников не закону, а начальству и инструкциям;
- избирательность, непоследовательность в применении законодательства.

В качестве примера рассмотрим **Сингапурскую стратегию** борьбы с коррупцией. Гражданское общество как институт, присущий демократическому режиму, способно повысить эффективность деятельности независимых комиссий по борьбе с коррупцией. Успешно подобные органы функционируют в Гонконге, Сингапуре, Малайзии, на Тайване.

Сингапур к моменту обретения независимости (до 1965 г. – колония Британии) был страной с высоким уровнем коррупции. В настоящее время это наименее коррумпированная страна Азии. Борьба с коррупцией является одним из ключевых факторов экономического успеха Сингапура. Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией базируется на убеждении, что «попытки искоренить коррупцию должны основываться на стремлении *минимизировать или исключить условия*, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий».

Был предпринят ряд мер: регламентация действий чиновников, упрощение бюрократических процедур, строгий надзор за

соблюдением высоких этических стандартов. В реализации антикоррупционного законодательства весьма велика роль специального агентства, к основным функциям которого относятся:

получение и расследование жалоб, содержащие обвинения в коррупции в общественных и частных сферах;

расследование случаев халатности и небрежности, допущенных государственными служащими;

проверка деятельности и операций, проводимых государственными служащими, с целью минимизировать возможность совершения коррумпированных действий.

Одновременно было ужесточено законодательство, повышена независимость судебной системы (с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей), введены экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, повышены зарплаты чиновников.

Шведская стратегия борьбы с коррупцией. До середины XIX века в Швеции коррупция процветала. После мер, ориентированных на устранение меркантилизма, государственное регулирование было основано более на стимулировании (через налоги, льготы и субсидии), нежели на запретах. Одновременно парламент и правительство установили высокие этические стандарты для администраторов и стали добиваться их исполнения. Честность стала социальной нормой среди бюрократии. Зарплаты высокопоставленных чиновников поначалу превышали заработки рабочих в 12–15 раз, однако со временем эта разница снизилась до двукратной. Сейчас Швеция имеет один из самых низких уровней коррупции в мире.

Борьба с коррупцией в Китае. В течение последних десятилетий в Китае длительное время использовалось понятие «неверный стиль». По мере количественного роста должностных преступлений стали употреблять понятие «коррупции». Уголовный кодекс КНР предусматривает суровое наказание за казнокрадство и взяточничество, а за особо серьезные преступления и за преступления, в ходе которых были присвоены особо крупные суммы, предусмотрена смертная казнь.

Именно с приходом председателя КНР Ху Цзиньтао антикоррупционная кампания приобрела неслыханный размах. Китайское руководство видит причины роста коррупции в капитализации социалистической экономики, внедрении рыночных ме-

ханизмов, а также во влиянии западного образа жизни на менталитет китайцев. Это позволяет сместить акценты на внешние причины, превращая человека не в виновника, а в жертву коррупции. Считается, что таким образом освобождается психика китайского народа от груза неизбежности неудач в борьбе с коррупцией и создаются «необходимые условия для исправления».

За несколько месяцев 2007 г. высокопоставленным чиновникам в Китае были вынесены весьма суровые приговоры: главному прокурору г. Тяньцзинь Ли Баоцзиню, члену Политбюро, секретарю горкома партии г. Шанхая Чэнь Лянюю, вице-мэру Пекина Лю Чжихуа, вице-губернатору провинции Аньхой Хэ Миньсю, мэру г. Циндао Ду Шаньдуну, министру КНР по продовольствию и лекарствам Чжэнь Сяюю. Коррумпированные чиновники сурово наказываются независимо от занимаемого положения и должности (высшая мера применяется для госслужащих с хищений на сумму от 125 тыс. дол.). Ярким примером жесткой борьбы с коррупцией стал судебный процесс над министром Чжэнь Сяюем. Непосредственно перед исполнением приговора было опубликовано его последнее обращение к согражданам – «Письмо раскаяния». В нем министр утверждает, что из корыстных побуждений лучше не стремиться к большой власти. Потому что это не тот случай, когда «чем больше, тем лучше». Он советует любому чиновнику не гнаться за высокими постами либо воспитывать в себе чувство ответственности. Ныне Китай стал одной из немногих стран, которым досталась «похвала» Transparency International (ТИ). Согласно индексу коррумпированности, который опубликовала данная организация, в 2007 г. оценка Китая, занявшего 72-е место из 180 стран, составила 3,5 по шкале от 1 до 10 (10 – наименьшая коррумпированность).

С приходом к власти в Китае новых политиков меры борьбы с коррупцией не свертываются, а совершенствуются. Тем не менее меры, которые предпринимает Китай для борьбы с коррупцией, многие считают радикальными, слишком жестокими.

Россия не может пойти по столь радикальному пути, как Китай; система наказания у нас не будет такой жестокой, но наказания за административные правонарушения, уголовные преступления для провинившихся должны стать неотвратимыми, иначе происходит трансформация нравственного сознания насе-

ления, нарастает недоверие к институтам власти, происходит разложение морали и нравственности в обществе.

Можно отметить, что в России довольно высок уровень коррупции, в том числе в сфере образования. При этом коррупцию в сфере образования условно разделяют на два уровня: низовой и высший. На низовом уровне коррупция проявляется непосредственно в процессе обучения: прием в учебные заведения, вступительные испытания, сдача промежуточных и выпускных экзаменов и пр. На высшем же уровне коррупция связана с системой аккредитации, лицензирования учебных заведений и, главным образом, с системой распределения бюджетных средств на финансирование системы образования (в частности, бюджетных средств, выделяемых на издание учебной литературы). При этом, несмотря на довольно значительное количество мероприятий, проводимых в последнее время государством по снижению уровня коррумпированности в разных сферах, российская антикоррупционная система еще далека от совершенства.

1.2. Государственная антикоррупционная политика России в сфере образования

Основопологающим нормативным правовым актом в сфере борьбы с коррупцией является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ).

Частью 1 ст.13.3 Федерального закона № 273-ФЗ установлена обязанность организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Меры, рекомендуемые к применению в организациях, содержатся в ч. 2 указанной статьи и приводятся ниже.

Ответственность юридических лиц. Общие нормы. Общие нормы, устанавливающие ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения, закреплены в ст.14 Федерального закона № 273-ФЗ. В соответствии с данной статьей, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных

правонарушений или правонарушений, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений, то к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности согласно законодательству РФ.

Применение мер ответственности за коррупционное правонарушение к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо. Привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, данные нормы распространяются на иностранные юридические лица.

Незаконное вознаграждение от имени юридического лица. Статья 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) устанавливает меры ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением, влечет наложение на юридическое лицо административного штрафа).

Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения установлена ст. 13 Федерального закона № 273-ФЗ. Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законода-

тельством Российской Федерации. Соответствующие выдержки из нормативных правовых актов приведены ниже.

Трудовое законодательство не предусматривает специальных оснований для привлечения работника организации к дисциплинарной ответственности в связи с совершением им коррупционного правонарушения в интересах или от имени организации. Тем не менее в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – ТК РФ) существует возможность привлечения работника организации к дисциплинарной ответственности.

Так, согласно ст. 192 ТК РФ к дисциплинарным взысканиям, в частности, относится увольнение работника по основаниям, предусмотренным п. 5, 6, 9 или 10 части первой ст.81, п. 1 ст. 336, а также п. 7 или 7.1 части первой ст. 81 ТК РФ в случаях, когда виновные действия, дающие основания для утраты доверия, совершены работником по месту работы и в связи с исполнением им трудовых обязанностей. Трудовой договор может быть расторгнут работодателем, в том числе, в следующих случаях:

1) однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей, выразившегося в разглашении охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой и иной), ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, в том числе разглашении персональных данных другого работника (пп. «в» п. 6 ч. 1 ст.81 ТК РФ);

2) совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя (п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ);

3) принятия необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации (п. 9 ч. 1 ст.81 ТК РФ);

4) однократного грубого нарушения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями своих трудовых обязанностей (п. 10 ч. 1 ст.81 ТК РФ).

1.3. Антикоррупционные механизмы управления образованием

Противодействие коррупции в сфере образования осуществляется посредством организационно-правовых мер общего характера.

Примерные блоки элементов антикоррупционных стратегий противодействия развитию коррупции представлены ниже (рис. 2–4).



Рис. 2. Примерная схема блока элементов «Нормативно-правовая база» антикоррупционной стратегии



Рис. 3. Примерная схема блока элементов «Обучение/пропаганда» антикоррупционной стратегии



Рис. 4. Примерная схема блока элементов «Меры исполнительной власти» антикоррупционной стратегии

Специфика данной сферы обуславливает необходимость разработки и реализации дополнительных механизмов противодействия коррупции, учитывающих отраслевые особенности.

Необходимым элементом политики противодействия коррупции в образовании является создание эффективной системы управления отраслью. На это направлено совершенствование разграничения полномочий в данной сфере между органами публичной власти.

В соответствии со ст. 28 Закона РФ «Об образовании в Российской Федерации» к компетенции федеральных органов государственной власти в сфере образования относятся: надзор за исполнением законодательства в области образования; контроль качества подготовки; лицензирование и государственная аккредитация в отношении высших учебных заведений и научных организаций. Органом исполнительной власти, на который возложены данные функции, в настоящее время является Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования, утвержденные постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116, предусматривают проведение выездных (инспекционных) проверок по месту нахождения и (или) ведения деятельности проверяемой образовательной организации. Кроме того, являясь лицензирующим органом в сфере образования и науки, Рособрнадзор должен обеспечить проведение постоянного контроля над соблюдением вузами установленных лицензионных требований и нормативов.

Единственным механизмом обеспечения соответствия вузовской подготовки нормативно установленным требованиям

является интенсивная контрольно-надзорная деятельность над соблюдением лицензионных нормативов и уровня реализации образовательных программ со стороны Рособрнадзора. Однако о низкой эффективности контроля над соблюдением вузами федерального законодательства свидетельствуют многочисленные нарушения, выявляемые в ходе проверок правоохранительными органами. Так, с 1 мая по 1 сентября 2010 г. был проведен комплекс мероприятий, направленных на выявление и пресечение коррупционных преступлений в образовательных учреждениях, центрах экспертизы и контроля качества результатов единого государственного экзамена (ЕГЭ).

В результате было выявлено 3 514 преступлений, из них лишь 611 – по заявлениям граждан, а 2 903 – по оперативной информации, в том числе 474 преступления – по ст. 285 УК РФ («Злоупотребление должностными полномочиями»), 162 – по ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий»), 1 094 – по ст. 290 УК РФ «Получение взятки»; 100 – по ст. 291 УК РФ «Дача взятки», 1 501 – по ст. 292 УК РФ «Служебный подлог». Всего в вузах было выявлено 1 053 преступления, а в юридических вузах – 71.

Средний размер взятки в сфере образования за минувший год вырос на 392% и составил 97,4 тыс. руб. Всего же было выявлено взяток на общую сумму 116,4 млн руб. Наиболее крупные суммы взяток выявлены в Московской области (общая сумма – 81,5 млн руб.), в Чувашской Республике (28,5 млн руб.), в Ростовской области (1,9 млн руб.), в Москве (0,5 млн руб.) и в Ярославской области (0,4 млн руб.).

Согласно ч. 1 ст. 78 Конституции РФ предусматривается право федеральных органов исполнительной власти создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Однако именно *Рособрнадзор – едва ли не единственная в системе федеральных органов исполнительной власти служба, которая не имеет территориальных подразделений ни в федеральных округах, ни в субъектах Федерации.*

Таким образом, действующий порядок разграничения полномочий в образовательной сфере с учетом имеющейся федеральной структуры не в состоянии обеспечить должный надзор за деятельностью вузов, а соответственно, и противостоять рас-

пространению коррупции. Для решения обозначенной проблемы возможно применение одного из двух способов:

создание территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки в субъектах РФ или в федеральных округах;

делегирование в соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» полномочий по лицензированию и надзору за деятельностью вузов субъектам РФ с необходимым финансовым обеспечением.

Антикоррупционным условием в сфере образования является четкое определение объема и содержания бесплатных образовательных услуг, гарантируемых государством. Иными словами, гражданин должен ясно себе представлять, какое образование обеспечивается за счет бюджетных средств, а какие образовательные услуги могут оказываться по желанию детей и их родителей за плату.

В соответствии с п. 4 ст. 50 Закона РФ «Об образовании в Российской Федерации» обучающиеся всех образовательных организаций имеют право на получение дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг, что, в свою очередь, способствует удовлетворению возрастающих потребностей граждан в образовании в наибольшей степени.

Согласно постановлению Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» платные образовательные услуги не могут быть оказаны государственными и муниципальными образовательными учреждениями взамен или в рамках основной образовательной деятельности (в рамках основных образовательных программ (учебных планов), федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований, а также в случаях, предусмотренных законодательством РФ в области образования, в рамках образовательных стандартов и требований), финансируемой за счет средств соответствующего бюджета.

Действенным механизмом, призванным снизить уровень коррупции в образовании, стало введение с 1 декабря 2009 г. административной ответственности за нарушение законодатель-

ства об образовании. Отсутствие специальных санкций за нарушение и невыполнение требований законодательства затрудняло предотвращение и устранение нарушений законодательства об образовании, препятствовало эффективному осуществлению государственных функций по контролю и надзору в сфере образования, без которых нельзя говорить о реальном обеспечении конституционного права на образование.

Противодействие коррупции должно осуществляться при непосредственном участии граждан и представителей общественности. Выработке «антикоррупционного иммунитета» способствуют развитие институтов общественного участия в образовательной деятельности и повышение открытости государственного управления сферы образования.

Согласно ст. 2 Закона РФ «Об образовании в Российской Федерации» государственно-общественный характер управления образованием *провозглашен одним из принципов государственной политики в области образования.*

На уровне образовательной организации открытость управления обеспечивают управляющие, попечительские, наблюдательные советы. При этом в компетенцию подобных органов целесообразно включать как стратегические вопросы (определение основных направлений развития общеобразовательной организации), так и вопросы прикладного характера (распределение по представлению руководителя образовательной организации стимулирующих выплат педагогическому персоналу).

Самостоятельный механизм государственно-общественного управления в сфере образования – публичная отчетность.

В целях повышения антикоррупционной безопасности сферы образования целесообразно расширить участие общества в выработке, принятии и реализации правовых и управленческих решений. Этот процесс должен обеспечиваться как соответствующей нормативно-правовой базой, так и реальными механизмами действенного общественного участия в развитии системы образования. В демократической России, которой мы являемся по Конституции РФ, управленческие решения должны обсуждаться педагогическим и научным сообществом, родителями, школьниками и студентами на страницах периодических изданий, в телевизионном и радиоэфире, чтобы избежать ошибок, которые

в дальнейшем потребуют для исправления больших сил и финансовых средств.

Серьезной правовой проблемой при проведении антикоррупционной политики является несовершенство норм уголовного права – ограниченные возможности привлечения к ответственности преподавателей.

Коррупция в образовании на высшем уровне – это коррупция, в основном возникающая на стадиях аккредитации, лицензирования учебных заведений.

К антикоррупционным механизмам управления образованием относятся:

создание эффективной системы управления отраслью;

контрольно-надзорная деятельность за соблюдением лицензионных нормативов и уровня реализации образовательных программ;

создание территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки в субъектах РФ или в федеральных округах;

делегирование полномочий по лицензированию и надзору за деятельностью вузов субъектам РФ с необходимым финансовым обеспечением;

четкое определение объема и содержания бесплатных образовательных услуг, гарантируемых государством;

административная ответственность за нарушение законодательства об образовании;

публичная отчетность;

участие общества в выработке, принятии и реализации правовых и управленческих решений.

ГЛАВА 2

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ МОДЕЛИ

2.1. Понятийный аппарат

Коррупция – злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взяток, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Коррупционные факторы – дефекты норм и правовые формулы, которые могут способствовать проявлениям коррупции. Коррупционные факторы могут быть непосредственной основой коррупционных практик либо создавать условия легитимности коррупционных деяний.

Нормы (нормативно-правовые акты – НПА), содержащие коррупционные факторы, определяются как коррупциогенные нормы.

Коррупциогенная норма (коррупциогенный НПА) – норма (НПА), содержащая(-ий) коррупционные факторы. Коррупциогенность нормы (НПА) означает, следовательно, возможность использования нормы (НПА) в коррупционных целях, для извлечения ненадлежащей выгоды.

Признание нормы (НПА) коррупциогенной(-ым) не означает утверждения, что эта норма (НПА) уже используется или обязательно будет использована(-ан) в коррупционных целях.

Положения НПА, специально направленные на предотвращение коррупции, определяются как превентивные антикоррупционные нормы.

Отсутствие признанных превентивных антикоррупционных норм может быть отнесено к коррупционным факторам.

Под *органом власти* понимаются органы государственной и муниципальной власти. Под органом государственной власти понимаются федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, наделенные нормотворческими полномочиями. Под органом муниципальной власти понимаются органы местного самоуправления, наделенные нормотворческими полномочиями по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий.

Нормативный правовой акт в широком смысле объединяет все виды актов, включая законодательные.

Законодательный акт – федеральный конституционный закон, федеральный закон (кодекс), закон субъекта Российской Федерации, обладающий высшей юридической силой, распространяющийся на неопределенный круг лиц, принятый законодательным органом Российской Федерации (субъекта Российской Федерации), регулирующий наиболее важные сферы общественных отношений.

Муниципальный нормативный акт – решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, принятое органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила на территории муниципального образования.

Нормативный правовой акт органа исполнительной власти обладает всеми признаками правового акта и имеет нормативный характер (устанавливает общеобязательные правила поведения), принимается и действует строго в соответствии с компетенцией издавшего его органа. Его главный отличительный признак – подзаконность. Сфера действия НПА федерального органа исполнительной власти – вся территория Российской Федерации,

НПА органа исполнительной власти субъекта РФ – территория соответствующего субъекта РФ. При издании нормативных правовых актов действует одна из презумпций административного права – презумпция правильности правового акта, принятого органом государственной власти. Предполагается, что акт принят и издан с соблюдением всех юридических требований и обязателен для своих адресатов, поэтому он подлежит применению до его отмены или при-знания недействующим.

Противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

по минимизации и (или) ликвидации коррупционных правонарушений.

Организация – юридическое лицо независимо от формы собственности, организационно-правовой формы и отраслевой принадлежности.

Контрагент – любое российское или иностранное юридическое или физическое лицо, с которым организация вступает в договорные отношения, за исключением трудовых отношений.

Взятка – получение должностным лицом, иностранным должностным лицом лично или через посредника денег, ценных бумаг, иного имущества, либо в виде незаконного оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав за совершение действий (бездействий) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействия) входят в служебные полномочия должностного лица, либо если оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе.

Конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) работника влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных

обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью работника (представителя организации) и правами.

Личная заинтересованность работника (представителя организации) – заинтересованность работника (представителя организации), связанная с возможностью получения работником (представителем организации) при исполнении должностных обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

2.2. Правовое регулирование антикоррупционной деятельности в системе образования

Правовую основу противодействия коррупции составляют:

1) федеральные нормативные правовые акты: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных органов;

2) международные правовые акты; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, в частности: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27 января 1999 г.), Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (заключена в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г.);

3) законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты.

1. Нормативные правовые акты федерального уровня:

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»;

указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;

указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 «Об утверждении национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 гг.»; и др.

Минобрнауки России в рамках своей компетенции приняло ряд приказов, направленных на предупреждение коррупции:

приказ от 7 октября 2009 г. № 375 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства образования и науки Российской Федерации»;

приказ от 29 июля 2009 г. № 275 «О порядке проведения проверок правовых актов, изданных федеральными службами и федеральными агентствами, подведомственными Министерству образования и науки Российской Федерации»;

приказ от 29 марта 2012 г. № 239 «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания дополнительных профессиональных образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, а также к уровню профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих»; и др.

Рассматривая механизмы противодействия коррупции, заложенные в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», следует отметить положения, конкретизирующие требования информационной открытости и прозрачности деятельности образовательных организаций, более детально урегулированный правовой их статус, а также правовой статус педагогических работников, самих обучающихся и их родителей (законных представителей).

Шагом в повышении открытости образовательной сферы как одного из основных способов борьбы с коррупцией стало принятие государственной программы Российской Федерации «Раз-

вите образования на 2013–2020 гг.» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 2148-р). В данной Государственной программе предусмотрены принципиальные изменения в системе оценки качества образования и прозрачности системы образования, которые окажут существенное влияние на предупреждение коррупционных правонарушений. Можно выделить следующие направления таких изменений:

а) формирование современной и сбалансированной общероссийской системы оценки качества образования, включающей в себя не только национальные экзамены, но, прежде всего, мониторинговые обследования обучения и социализации, процедуры оценки результатов обучения на уровне школы;

б) введение инструментов оценки и учета разнообразных индивидуальных образовательных достижений школьников и студентов, направленные на поддержку и повышение результатов обучения конкретных обучаемых;

в) введение на уровне образовательных организаций прозрачных процедур внутренней оценки (самооценка) для управления качеством образования;

г) внедрение механизмов внешней независимой системы оценки качества работы образовательных организаций с участием общественности и работодателей;

д) развитие кадрового потенциала в области педагогических измерений и оценки качества образования на федеральном и региональном уровнях;

е) создание системы сбора и анализа информации об индивидуальных образовательных достижениях, о результатах деятельности образовательных организаций и систем;

ж) создание информационной системы, обеспечивающей сбор данных с уровня организации и возможности ее использования для подготовки аналитики и информирования общественности.

2. Международные нормативные правовые акты

Правовую основу противодействия коррупции составляют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Соответствующее положение закреплено ст. 2 Федерального закона «О противодействии коррупции», а также следует из содержания

п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Таким образом, меры, принимаемые в РФ в связи с противодействием коррупции, должны соответствовать международным обязательствам.

Среди основных международных актов, направленных на противодействие коррупции, следует отметить Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. Несмотря на то, что данные акты не закрепляют понятия «коррупция», они содержат перечень деяний, признаваемых коррупционными и подлежащих криминализации. Так, Конвенция ООН 2003 г. к числу таких деяний относит: активный и пассивный подкуп национальных и международных государственных должностных лиц, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом; злоупотребление влиянием в корыстных целях; злоупотребление служебным положением; незаконное обогащение; подкуп в частном секторе; хищение имущества в частном секторе; отмывание доходов от преступлений; сокрытие; воспрепятствование осуществлению правосудия.

Российская Федерация ратифицировала большинство положений Конвенции ООН 2003 г., в настоящее время практически все они нашли отражение в российском законодательстве. Исключение составляет норма, изложенная в ст. 20 данной Конвенции, предусматривающая криминализацию незаконного обогащения в качестве уголовно наказуемого деяния (в соответствии со ст. 20 «Незаконное обогащение» – значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать). Отказ от ратификации ст. 20 объяснялся опасением, что имплементация данной нормы в российское законодательство нарушит закрепленный в ст. 49 Конституции РФ принцип презумпции невиновности. В то же время в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. незаконное обогащение называется косвенным признаком коррупции, являющимся основанием привлечения

к ответственности за правонарушения, связанные с коррупцией и злоупотреблением служебным положением.

3. Законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации играют определяющую роль в реализации антикоррупционной политики, поэтому правовое регулирование деятельности по противодействию коррупции на региональном уровне имеет важное значение для повышения эффективности противодействия коррупции в государстве в целом.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет констатировать, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют значительную работу по формированию правовых, организационных и информационных механизмов противодействия коррупции. В целом антикоррупционная деятельность субъектов Российской Федерации ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии коррупции.

Большая часть регионов использует программно-целевые акты регулирования антикоррупционной деятельности на территории субъекта Федерации (стратегии, планы), что способствует повышению эффективности координации органов власти и их взаимодействию с институтами гражданского общества. Специальное правовое регулирование вопросов предупреждения коррупции в образовательной сфере в законодательстве субъектов Российской Федерации осуществляется редко. Как правило, принимаются нормативные правовые акты универсального действия общим вопросам противодействия коррупции; их положения распространяются на различные общественные отношения, в том числе и на сферу образования. Одновременно перечень задач и функций органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования дополняется полномочием по осуществлению мероприятий по противодействию коррупции. Иногда в законодательстве субъектов Федерации содержится упоминание образовательной сферы в актах общего характера при закреплении полномочий по организации антикоррупционного образования, как это сделано, например, в ст. 11 Закона Калужской области от 27 апреля 2007 г. № 305-ОЗ «О противодей-

ствии коррупции в Калужской области». Большинство принятых нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в образовании предусматривает обучение тех или иных категорий населения, служащих, должностных лиц.

В муниципальных образованиях ситуация с осуществлением специального правового регулирования вопросов противодействия коррупции в сфере образования примерно такая же, как и в субъектах Российской Федерации: упоминание специфики предупреждения коррупции в образовательной сфере является редким. Иногда перечень мероприятий по противодействию коррупционным правонарушениям включается в общий план противодействия коррупции в муниципальных образованиях.

Представляется положительным опыт *Республики Татарстан*, где были подготовлены рекомендации по реализации программ противодействия коррупции в муниципальных органах управления образованием, образовательных учреждениях (письмо Минобрнауки Республики Татарстан от 7 мая 2009 г. № 3133/9), однако действие данного акта ограничено по времени.

Перечислим типичные недостатки правового регулирования вопросов противодействия коррупции в сфере образования:

- 1) наличие избыточного количества декларативных норм;
- 2) оперирование излишне общими, абстрактными положениями, когда требуется детальное правовое регулирование (использование формулировок типа «осуществляет противодействие коррупции в пределах своих полномочий»);
- 3) несоблюдение принципа соответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству, особенно при использовании терминологии;
- 4) неоправданное дублирование норм федерального законодательства субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;
- 5) отсутствие механизма реализации норм, предусмотренных в законодательстве, изначально обуславливающего их неэффективность.

Основная проблема заключается в неиспользовании субъектами Российской Федерации правотворческого потенциала в части разработки механизма предупреждения коррупционных правонарушений в сфере образования. Учитывая, что образова-

тельная сфера относится к наиболее коррупциогенным, *имеется целесообразность принятия и применения специальных мер, отражающих ее специфику.*

Например, решением коллегии Министерства образования и науки *Хабаровского края* от 22 декабря 2010 г. № 6 «О состоянии исполнения законодательства в области образования на территории Хабаровского края и задачах по совершенствованию контрольно-надзорных функций в рамках переданных полномочий Российской Федерации в области образования» предусмотрено в целях повышения объективности и профилактики проявлений коррупции обеспечить привлечение экспертов и экспертных организаций к участию в мероприятиях по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования, проверках соблюдения образовательными организациями лицензионных требований и условий. Тем самым был достигнут двойной положительный эффект: повышена степень объективности работы контролирующих органов, а также в определенном смысле решена проблема привлечения квалифицированных кадров.

Разграничение полномочий органов государственной власти в сфере противодействия коррупции

Одна из проблем, реализации мероприятий по борьбе с коррупцией заключается в отсутствии четкого разграничения полномочий между органами государственной власти в данной сфере. Впрочем, это связано не столько с регулированием вопросов противодействия коррупции, сколько с несовершенством разграничения предметов ведения и полномочий в целом.

В соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов обеспечения законности и правопорядка находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Административное законодательство также является предметом совместного ведения (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). По данным предметам ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Правовое регулирование указанных вопросов в части установления основных принципов противодействия коррупции, правовых и организационных основ предупреждения коррупции относится непосредственно к веде-

нию Российской Федерации. Вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения находятся такие сферы правового регулирования, как государственная собственность субъекта Российской Федерации и управление ею, бюджет субъекта Российской Федерации, региональные налоги и сборы, государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации и др.

Вместе с тем противодействие коррупции нельзя в безусловном порядке отнести к полномочиям федеральных органов государственной власти или органов государственной власти субъектов. Оно предполагает использование целого комплекса мер, часть которых может быть отнесена к ведению Российской Федерации, часть – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, отдельные вопросы – к ведению субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. Ситуацию усложняет использование абстрактных формулировок вместо детального правового регулирования. Яркий пример – включение в содержание нормативного правового акта, регламентирующего полномочия того или иного органа государственной власти, фразы типа «участвует в противодействии коррупции в пределах своих полномочий», в то время как соответствующие полномочия детально не прописаны, не разработан механизм их реализации. В результате действие такой нормы может быть затруднено или вообще невозможно.

Статья 5 Федерального закона «О противодействии коррупции», закрепляющая организационные основы противодействия коррупции, также не позволяет четко разграничить полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Нормами данной статьи устанавливается, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий. Отсутствует специальное правовое регулирование вопросов противодействия коррупции и в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Аналогичная проблема имеет место и в региональном законодательстве. В то же время анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации показал и положительные примеры. В частности, таковым является вышеуказанный Закон *Калужской области* от 27 апреля 2007 г. № 305-ОЗ, в ст. 4 которого представлен четкий перечень полномочий в сфере противодействия коррупции Законодательного Собрания Калужской области, Правительства Калужской области, уполномоченного органа исполнительной власти, иных органов исполнительной власти Калужской области, государственных органов и органов местного самоуправления.

Нередко в преамбуле к антикоррупционному закону субъекта Федерации прямо указывается, какие общественные отношения, входящие в предмет регулирования, относятся к ведению Российской Федерации, а какие – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Так, в Законе *Республики Алтай* «О противодействии коррупции» (ст.1) отмечается, что данный Закон определяет основные задачи и меры по предупреждению коррупции в Республике Алтай; при этом пресечение коррупционных правонарушений и привлечение виновных лиц к ответственности регулируются федеральным законодательством и не являются предметом регулирования настоящего Закона, а используемые понятия и термины применяются в значениях, определенных федеральным законодательством.

Еще одна проблема в сфере разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации связана с определением собственных полномочий субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации могут принимать собственные меры, направленные на противодействие коррупции, однако при этом должны руководствоваться положениями Конституции Российской Федерации (ст. 71–73), Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и иных нормативных правовых актов. В этой связи следует отметить позицию Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу, сформулированную в упоминавшемся выше определении от 22 сентября 2010 г. № 55-Г10-5, в котором Верховный Суд Российской Федерации указал, что вне пре-

делов ведения и полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения находятся такие сферы правового регулирования, как: государственная собственность субъекта Российской Федерации и управление ею; бюджет субъекта Российской Федерации; региональные налоги и сборы; государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации; и др. Таким образом, в указанных сферах правового регулирования антикоррупционные стандарты могут быть установлены субъектом Российской Федерации. В этом же определении подчеркивается, что установление антикоррупционных стандартов не является исключительной прерогативой федеральных органов государственной власти.

В п. 5 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» перечислены основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, в том числе введение антикоррупционных стандартов, т. е. исполнение установленной для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции. Поскольку приведенное направление деятельности названо среди основных, оно не может быть исключено при осуществлении нормативного правового регулирования в указанной области субъектами Российской Федерации.

В контексте данного изложения интересно рассмотреть **результаты антикоррупционной политики в Уральском округе.**

В соответствии с Федеральным законом № 273 от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», а также Национальным планом противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. утвержден план мероприятий Следственного управления СК России по Свердловской области по противодействию коррупции на 2011–2012 гг., в результате исполнения которого осуществлен ряд мероприятий, направленных на повышение качества расследования по делам данной категории, что, в свою очередь, повлекло усиление ведомственного контроля за расследованием уголовных дел; осуществлены мероприятия по повышению результативности межведомственного сотрудничества.

В рамках реализации мероприятий, направленных на повышение результативности сотрудничества контролирующих

и правоохранительных органов, вопросы борьбы с коррупцией обсуждались на заседании коллегии Следственного управления.

Прошло заседание координационного совещания при Губернаторе Свердловской области по вопросу «Об итогах работы правоохранительных органов по противодействию коррупции и мерах по повышению ее эффективности». В Кургане состоялось оперативное совещание руководителей следственных органов СК России, осуществляющих деятельность на территории Уральского федерального округа, по вопросу «О результатах работы по противодействию коррупции в Уральском федеральном округе в 2012 г.». Взаимодействие следственных органов с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, органами государственного и муниципального контроля осуществляется Следственным управлением как непосредственно, путем проведения оперативных совещаний и обсуждения конкретных материалов и уголовных дел на рабочих встречах, так и в рамках специально созданной межведомственной рабочей группы, в состав которой входят сотрудники прокуратуры области, Следственного управления, ГУ МВД по Свердловской области, УФСБ, УФСКН, ГУФСИН, УФССП, УФНС, УФАС, а также Министерства финансов Свердловской области. Во всех следственных отделах на постоянной основе анализируется деятельность по противодействию коррупции; созданы и функционируют межведомственные рабочие группы, куда входят руководители территориальных следственных отделов, представители прокуратуры, следователи территориальных следственных отделов, начальники подразделений полиции. Налажен обмен информацией со всеми правоохранительными (ГУ МВД, УФСБ) и контролирующими органами.

В настоящее время налажено регулярное поступление материалов проверок, ревизий, проводимых органами внутренних дел, иными правоохранительными и контролирующими органами. За 9 месяцев 2013 г. в следственные отделы поступило 940 сообщений о преступлениях коррупционной направленности (аналогичный показатель прошлого года (АППГ) – 864).

Все поступившие материалы рассмотрены, по результатам рассмотрения принято 901 решение. Возбуждено 486 уголовных дел (АППГ – 495). Все дела возбуждены по сообщениям, посту-

пившим в текущем году. Всего отказано в возбуждении уголовного дела по 366 материалам. Еще 49 сообщений переданы по подследственности. По остальным материалам на конец отчетного периода проводилась проверка. Таким образом, уголовные дела возбуждены по 54% рассмотренных коррупционных материалов. В производстве следователей следственных отделов Следственного управления за 9 месяцев 2013 г. находилось 617 уголовных дел коррупционной направленности. В суд направлено 169 уголовных дел (АППГ – 109).

2.3. Экспертиза правовых актов в образовательной организации как механизм антикоррупционного противодействия

Первичный анализ (экспертиза) коррупционности нормативного правового акта или его проекта является одной из технологий антикоррупционной экспертизы (анализа) НПА [9]. При этом под антикоррупционной экспертизой (анализом) НПА понимается выявление (предотвращение появления) в нормативных правовых актах и их проектах правовых предпосылок коррупции, т. е. положений (норм, дефектов и правовых формул), которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении указанных нормативных правовых актов.

К правовым предпосылкам коррупции относятся как положения, содержащиеся в нормативных правовых актах или их проектах, так и отсутствие положений, необходимых для устранения существующих и/или предотвращения коррупционных практик.

Цель антикоррупционной экспертизы (анализа) НПА – устранение выявленных правовых предпосылок коррупции.

Под антикоррупционным анализом понимается выполнение указанных действий непосредственно разработчиками проекта НПА, а также их проведение в ходе экспертизы НПА.

Антикоррупционный анализ проектов НПА, по существу, должен стать обязательной составной частью нормотворческой деятельности.

Результатом антикоррупционного анализа, проводимого разработчиком проекта НПА, служит предотвращение появления в проекте НПА положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, подтверждаемое разработчиком в пояснительной записке к НПА (или иным установленным образом).

Под антикоррупционной экспертизой НПА понимается выполнение указанных действий (проведение анализа):

а) специалистами и структурными подразделениями органов власти, а также органами власти, обеспечивающими качество проектов НПА;

б) специалистами и структурными подразделениями органов власти, органами власти, осуществляющими контроль качества проектов НПА и/или мониторинг их правоприменения;

в) специалистами объединений граждан, потребителей и работодателей, их организациями, заинтересованными в снижении коррупционных рисков, создаваемых НПА;

г) внешними экспертами по собственной инициативе или по запросу (заказу) органов власти и/или объединений граждан и их организаций, заинтересованных в снижении коррупционных рисков, создаваемых НПА.

Непосредственными результатами антикоррупционной экспертизы НПА являются:

а) заключение(-я) по результатам антикоррупционной экспертизы НПА (в составе правового заключения или в качестве самостоятельного документа);

б) решение органа власти (структурного подразделения) по итогам рассмотрения указанного заключения(-ий).

Результатами решений по заключениям антикоррупционной экспертизы НПА являются:

а) устранение выявленных коррупционных факторов посредством устранения или коррекции содержащих их норм;

б) ликвидация коррупциогенности НПА.

Антикоррупционная экспертиза проектов НПА, по существу, должна стать обязательной составной частью правовой экспертизы (юридического заключения) проекта НПА. Она может проводиться в виде:

первичной экспертизы (анализа) НПА на коррупциогенность;

специализированной (предметной) экспертизы НПА на коррупциогенность;

анализа коррупционных практик в применении НПА;

иных, определяемых спецификой предмета правового регулирования и задачами антикоррупционной экспертизы (анализа) НПА, способов (технологий) выявления и предотвращения положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

При наличии технологий проведения каждого вида антикоррупционной экспертизы может быть обеспечено их совместное, согласованное проведение как системной, комплексной антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов и их проектов.

Первичная экспертиза (анализ) НПА на коррупциогенность состоит в выявлении и предотвращении, прежде всего, типичных коррупционных факторов, к которым относятся коррупционные факторы, наиболее часто встречающиеся в НПА независимо от предмета их регулирования и безусловно или с высокой степенью вероятности способствующие проявлениям коррупции.

Типичные коррупционные факторы выделены по результатам экспертного обсуждения с привлечением представителей (экспертов и специалистов) всех известных организаций, занимающихся исследованием проблемы коррупциогенности НПА.

Обязательное условие признания правовой формулы или дефекта норм типичным коррупционным фактором – наличие или возможность появления использующих его коррупционных практик, проявлений коррупции.

Типичные коррупционные факторы подтверждены в ходе апробации «Памятки (методики) эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта».

Специализированная (предметная) экспертиза НПА на коррупциогенность может состоять в выявлении коррупционных факторов, специфичных для определенной сферы правового регулирования.

Анализ коррупционных практик в применении НПА может заключаться в выявлении в определенной сфере правового регулирования используемых в коррупционных целях решений и действий (коррупционных практик) и установлении их предпосылок в регулирующих эту сферу деятельности НПА.

Ниже приводятся типичные коррупционные факторы, изложение которых подчинено единой схеме. Название коррупционного фактора раскрывается в его формулировке, даются рекомендации по обнаружению этого фактора, перечисляются возможные коррупционные действия и последствия. Коррупционный фактор, как правило, иллюстрируется примером его проявления из действующего нормативного правового акта.

Типичные коррупционные факторы можно условно поделить на *две большие группы*:

- 1) общие факторы, одинаково применимые как к законодательным актам, так и к подзаконным НПА;
- 2) факторы, отражающие специфику НПА как актов подзаконного регулирования.

Типичные коррупционные факторы сгруппированы также в категории сообразно различным аспектам проводимого анализа коррупциогенности:

факторы, связанные с *реализацией властных полномочий* в качестве дискреционных (А);

факторы, связанные с наличием *правовых пробелов* (Б);

факторы *системного характера* (В).

Отдельно выделены *проявления коррупциогенности* (Г).

Оценивая нижеизложенные факторы, специалист или эксперт должен определить реальную степень использования выявленных характеристик нормативных формул для совершения коррупционных действий должностными лицами.

А. Типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти. Характеризуют наделение органа (должностного лица) полномочиями, которые он способен использовать по собственному усмотрению (дискреционные полномочия). В механизме действия данных коррупционных факторов заложены те или иные отклонения при реализации дискреционных полномочий. Задача эксперта – оценить адекватность этих полномочий, их корреспонденции (связи) праву заявителя. Иными словами, нужно оценить свободу усмотрения чиновника, которая в антикоррупционной экспертизе признается предпосылкой коррупции.

Б. Типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов. Связаны с наличием правового пробела – недостатками в правовом регулировании. Пробел может образо-

ваться как в случае уклонения НПА от регулирования, так и при невключении в текст НПА превентивных антикоррупционных норм, регулирующих ответственность государственных (муниципальных) служащих за правонарушения и порядок осуществления контроля за их деятельностью. Первый из приводимых ниже типичных коррупционных факторов имеет общий характер, остальные – частные случаи наличия пробела.

В. Типичные коррупционные факторы системного характера. Их можно обнаружить при системном анализе НПА. Эксперту и специалисту следует оценить не только отдельные нормы анализируемого НПА, но и весь его текст.

Г. Проявления коррупциогенности. В данной рубрике объединены такие типичные проявления коррупциогенности, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже свершившихся фактах коррупции (коррупционные индикаторы) и (или) способствовать проявлению коррупционных факторов (предкоррупционные факторы).

Подводя итог, можем констатировать, что к факторам, которые могут обеспечить эффективное противодействие коррупции в образовательных организациях, следует относить: повышение уровня идеологической работы; качественный отбор и обучение кадров; создание временных творческих коллективов с вовлечением в них студентов; создание условий по реализации научных идей; взаимодействие с практической сферой; создание новых специальностей и направлений обучения; определение уровня зарплаты в зависимости от качества и объемов работы; сплочение преподавательских коллективов; повышение уровня престижности преподавательской и научной деятельности, ответственности за исполняемые обязанности; выделение государством грантов на развитие творческой молодежи и вовлечение ее в созидательный труд и научную деятельность.

ГЛАВА 3

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ МОДЕЛЬ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

3.1. Модель антикоррупционного поведения педагогических и иных работников системы образования

По данным Фонда народонаселения в мире, почти половина населения Земного шара находится в возрасте до 25 лет. Это поколение, насчитывающее почти 3 млрд человек, зачастую подвергается коррупции в повседневной жизни.

Transparency International (TI) разработала программу по борьбе с коррупцией в сфере образования (от 5 июля 2010 г.) [1; 2]. Эта Всемирная организация по борьбе с коррупцией ставит цель выработать «нулевую терпимость» к коррупции. На настоящий момент, по данным TI, ситуация терпимости/нетерпимости к коррупции по странам мира выглядит следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Индекс восприятия коррупции (на 5 декабря 2012 г.)

| Страна | Индекс (max – 100) | Место |
|-------------------|--------------------|-------|
| 1. Финляндия | 90 | 1 |
| 2. Новая Зеландия | 90 | 1 |
| 3. Дания | 90 | 1 |
| 4. Швеция | 88 | 4 |
| 5. Сингапур | 87 | 5 |
| 6. Швейцария | 86 | 6 |
| 7. Норвегия | 85 | 6 |
| 8. Австралия | 85 | 8 |

Окончание табл. 1

| Страна | Индекс (max – 100) | Место |
|--------------------|--------------------|-------|
| 9. Нидерланды | 84 | 9 |
| 10. Канада | 84 | 9 |
| 11. Япония | 74 | 17 |
| 12. США | 73 | 19 |
| 13. Россия | 28 | 133 |
| 14. Афганистан | 8 | 174 |
| 15. Северная Корея | 8 | 174 |
| 16. Сомали | 8 | 174 |

Примечание. Рассчитано по: [108].

При создании системы мер противодействия коррупции учитываются следующие ключевые принципы:

1) *принцип следования законодательству и общепринятым нормам.* Имеется в виду соответствие реализуемых антикоррупционных мероприятий Конституции Российской Федерации, заключенным Российской Федерацией международным договорам, законодательству Российской Федерации и иным нормативным правовым актам, применимым к организации;

2) *принцип личного примера руководства.* Ключевая роль принадлежит руководству образования в формировании культуры нетерпимости к коррупции и в создании внутриорганизационной системы предупреждения и противодействия коррупции;

3) *принцип вовлеченности работников.* Означает информированность работников о положениях антикоррупционного законодательства и их активное участие в формировании и реализации антикоррупционных стандартов и процедур;

4) *принцип соразмерности антикоррупционных процедур риску коррупции.* Разработка и выполнение комплекса мероприятий, позволяющих снизить вероятность вовлечения организации, ее руководителей и сотрудников в коррупционную деятельность, осуществляются с учетом существующих в деятельности данной организации коррупционных рисков;

5) *принцип эффективности антикоррупционных процедур.* Предполагает применение таких антикоррупционных мероприятий, которые имеют низкую стоимость, обеспечивают простоту реализации и приносят значимый результат;

б) *принцип ответственности и неотвратимости наказания*. Означает неотвратимость наказания для работников образования вне зависимости от занимаемой должности, стажа работы и иных условий в случае совершения ими коррупционных правонарушений в связи с исполнением трудовых обязанностей, а также персональную ответственность руководства образования за реализацию внутриорганизационной антикоррупционной политики;

7) *принцип открытости бизнеса*. Имеется в виду информирование контрагентов, партнеров, а также общественности о принятых в организации антикоррупционных стандартах ведения бизнеса;

8) *принцип постоянного контроля и регулярного мониторинга*. Предполагается регулярное осуществление мониторинга эффективности внедренных антикоррупционных стандартов и процедур, а также контроля за их исполнением.

Антикоррупционная политика в сфере образования представляет собой комплекс взаимосвязанных принципов, процедур и конкретных мероприятий, направленных на профилактику и пресечение коррупционных правонарушений в деятельности образовательной организации (табл. 2).

Реализация предусмотренных политикой антикоррупционных мер включает в себя:

определение должностных лиц, ответственных за реализацию антикоррупционной политики;

определение и закрепление обязанностей работников образования, связанных с предупреждением и противодействием коррупции;

установление перечня реализуемых антикоррупционных мероприятий, стандартов и процедур и порядок их выполнения (применения);

ответственность сотрудников за несоблюдение требований антикоррупционной политики;

соблюдение порядка пересмотра и внесения изменений в антикоррупционную политику сферы образования.

Основным кругом лиц, подпадающих под действие политики, являются работники образования, находящиеся в трудовых отношениях, вне зависимости от занимаемой должности и вы-

полняемых функций. Политика может закреплять случаи и условия, при которых ее действие распространяется и на других лиц (например, физических и (или) юридических лиц), с которыми организация вступает в иные договорные отношения.

Таблица 2

Перечень антикоррупционных мероприятий

| Направления | Мероприятия |
|---|---|
| 1. Нормативное обеспечение, закрепление стандартов поведения и декларация намерений | Разработка и принятие Кодекса этики и служебного поведения работников организации |
| | Разработка и внедрение положения о конфликте интересов |
| | Разработка и принятие правил, регламентирующих вопросы обмена деловыми подарками и знаками делового гостеприимства |
| | Введение в договоры, связанные с хозяйственной деятельностью организации, стандартной антикоррупционной оговорки |
| | Введение антикоррупционных положений в трудовые договоры работников |
| 2. Разработка и введение специальных антикоррупционных процедур | Введение процедуры информирования работниками работодателя о случаях склонения их к совершению коррупционных нарушений и порядка рассмотрения таких сообщений, включая создание доступных каналов передачи обозначенной информации (механизмов «обратной связи», телефона доверия и т. п.) |
| | Введение процедуры информирования работодателя о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений другими работниками, контрагентами организации или иными лицами и порядка рассмотрения таких сообщений, включая создание доступных каналов передачи обозначенной информации (механизмов «обратной связи», телефона доверия и т. п.) |
| | Введение процедуры информирования работниками работодателя о возникновении конфликта интересов и порядка урегулирования выявленного конфликта интересов |
| | Введение процедур защиты работников, сообщивших о коррупционных правонарушениях в деятельности организации, от формальных и неформальных санкций |

Окончание табл. 2

| Направления | Мероприятия |
|--|---|
| | Проведение периодической оценки коррупционных рисков в целях выявления сфер деятельности организации, наиболее подверженных таким рискам, и разработки соответствующих антикоррупционных мер |
| 3. Обучение и информирование работников | Ежегодное ознакомление работников под роспись с нормативными документами, регламентирующими вопросы предупреждения и противодействия коррупции в организации Организация индивидуального консультирования работников по вопросам применения (соблюдения) антикоррупционных стандартов и процедур |
| 4. Обеспечение соответствия системы внутреннего контроля и аудита организации требованиям антикоррупционной политики организации внутренних процедур | Осуществление регулярного контроля экономической обоснованности расходов в сферах с высоким коррупционным риском: обмен деловыми подарками; представительские расходы; благотворительные пожертвования; вознаграждения внешним консультантам. Подготовка и распространение отчетных материалов о проводимой работе и достигнутых результатах в сфере противодействия коррупции |

Обязанности работников образования по предупреждению и противодействию коррупции следующие:

1) воздерживаться от совершения и (или) участия в совершении коррупционных правонарушений в интересах или от имени организации;

2) воздерживаться от поведения, которое может быть истолковано окружающими как готовность совершить или участвовать в совершении коррупционного правонарушения в интересах или от имени организации;

3) незамедлительно информировать непосредственного руководителя/лицо, ответственное за реализацию антикоррупционной политики/руководство организации о случаях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений;

4) незамедлительно информировать непосредственного начальника/лицо, ответственное за реализацию антикоррупционной политики/руководство организации о ставшей известной

работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений другими работниками, контрагентами организации или иными лицами;

5) сообщить непосредственному начальнику или иному ответственному лицу о возможности возникновения либо возникшем конфликте интересов.

В качестве обобщения приводим модель работы Управления образования (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Модель работы Управления образования
по антикоррупционному образованию, просвещению и пропаганде
в муниципальных образовательных организациях
Свердловской области**

| Мероприятие | Срок исполнения | Ответственный исполнитель |
|--|------------------|--|
| 1. Создание рабочей группы при Управлении образования по реализации плана работы по формированию антикоррупционного мировоззрения у обучающихся образовательных организаций | Март–май 2015 г. | Отдел аттестации и мониторинга Управления образования, отдел общего и дополнительного образования Управления образования |
| 2. Изучение состояния работы по антикоррупционному образованию, антикоррупционному просвещению, антикоррупционной пропаганде в муниципальных образовательных организациях | Постоянно | Отдел общего и дополнительного образования Управления образования |
| 3. Поддержка в развитии сайтов образовательных учреждений в соответствии с законодательством РФ в целях обеспечения информационной открытости образовательной деятельности | Постоянно | Главный специалист по программному сопровождению Управления образования |
| 4. Развитие института общественных наблюдателей в рамках проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена | Постоянно | Отдел аттестации и мониторинга Управления образования |

Продолжение табл. 3

| Мероприятие | Срок исполнения | Ответственный исполнитель |
|--|------------------------------|--|
| 5. Создание банка методических материалов по антикоррупционному образованию, антикоррупционному просвещению, антикоррупционной пропаганде | Постоянно | Отдел общего и дополнительного образования Управления образования |
| 6. Организация курсов, семинаров, совещаний, вебинаров, консультаций, семинаров и пр. с работниками образовательных организаций по вопросам противодействия коррупции | По плану курсовой подготовки | Отдел аттестации и мониторинга Управления образования, отдел общего и дополнительного образования Управления образования |
| 7. Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера граждан, претендующих на замещение должностей руководителей образовательных учреждений и руководителей образовательных организаций, а также сведений о супруге и несовершеннолетних детях | Ежегодно | Ведущий специалист по кадровой работе Управления образования |
| 8. Проведение конкурсов школьных работ по проблеме борьбы с коррупцией | По плану | Отдел общего и дополнительного образования Управления образования |
| 9. Проведение олимпиады школьников по праву и обществознанию. Включение вопросов антикоррупционной тематики в олимпиады различного уровня | Ежегодно | Отдел общего и дополнительного образования Управления образования |
| 10. Проведение конкурсов среди преподавателей образовательных организаций на лучшую программу, разработку сценария мероприятия по теме «Противодействие коррупции через образование» | По плану | Отдел общего и дополнительного образования Управления образования |
| 11. Проведение конкурса среди образовательных организаций на лучшую организацию работы по предупреждению коррупционных правонарушений | По плану | Отдел общего и дополнительного образования Управления образования |
| 12. Поддержка в правовом сопровождении по антикоррупционной работе в образовательных организациях | Постоянно | Главный специалист по правовому сопровождению Управления образования |

О к о н ч а н и е т а б л . 3

| Мероприятие | Срок исполнения | Ответственный исполнитель |
|--|--------------------------|--|
| 13. Поддержка в совершенствовании антикоррупционной работы в образовательных организациях | Постоянно | Отдел аттестации и мониторинга Управления образования, отдел общего и дополнительного образования Управления образования |
| 14. Участие в организации мероприятий, приуроченных ко Дню борьбы с коррупцией | К 9 декабря каждого года | Отдел общего и дополнительного образования Управления образования |
| 15. Проведение разъяснительной работы и оказание консультативной помощи по вопросам ограничения коррупции в образовательных организациях, в том числе с руководителями образовательных организаций | Ежегодно | Ведущий специалист по кадровой работе. Управления образования |

На уровне образовательных организаций модель программы выглядит следующим образом (табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Примерная модель программы антикоррупционных мероприятий

| | | |
|---|------------------------|---|
| 1 | Наименование программы | «Антикоррупция» |
| 2 | Разработчик программы | Администрация образовательной организации |
| 3 | Цель программы | Создание условий для формирования антикоррупционного мировоззрения обучающихся |
| 4 | Задачи программы | Способствовать развитию навыков законопослушного поведения обучающихся. Обеспечить получение обучающимися знаний о сущности коррупции, ее общественной опасности. Способствовать формированию у обучающихся навыков антикоррупционного поведения, нетерпимости к проявлениям коррупции в повседневной жизни Создание условий для совместной деятельности ОУ и представителей социума по вопросам антикоррупционного воспитания обучающихся |

Окончание табл. 4

| | | |
|----|--|--|
| 5 | Основные направления | Антикоррупционное образование и антикоррупционная пропаганда. Обеспечение открытости и доступности для населения деятельности образовательной организации, укрепление связей ОУ с гражданским обществом. Проведение мероприятий по антикоррупционному образованию, антикоррупционному просвещению, антикоррупционной пропаганде |
| 6 | Сроки и этапы реализации | 2014–2016 гг. Программа реализуется в один этап |
| 7 | Перечень мероприятий | Организация информационно-методической деятельности по антикоррупционному образованию, антикоррупционному просвещению, антикоррупционной пропаганде. Образовательная деятельность антикоррупционной направленности через изучение соответствующих тем в рамках преподавания различных учебных предметов (обществознание, право, история, экономика, география). Совершенствование сайта образовательной организации в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях обеспечения информационной открытости образовательной деятельности. Проведение акций, диспутов, бесед, тематических классных часов, встреч с представителями правоохранительных органов, родительских собраний, дней открытых дверей, других мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного мировоззрения обучающихся. Проведение районных олимпиад, конкурсов для учащихся, педагогов по антикоррупционному образованию |
| 8 | Исполнители | Администрация образовательной организации, педагогический коллектив |
| 9 | Объемы и источники финансирования | Текущее финансирование |
| 10 | Ожидаемые конечные результаты реализации | Нормативно-правовая, информационно-методическая обеспеченность деятельности образовательной организации по антикоррупционному образованию. Нетерпимость обучающихся к коррупционному поведению. Формирование антикоррупционной культуры у обучающихся. Отсутствие случаев коррупционного поведения в школе |

Проблемы образования тесно связаны с проблемами общественного развития. Воспитание неприятия молодым поколением коррупции как явления, абсолютно несовместимого с ценностями современного правового государства, – важнейшая задача

образовательного учреждения. Уровень образования населения, его правовой культуры – это не только престиж страны, но и вопрос национальной безопасности.

Отсутствие целенаправленной системы мер по противодействию этому негативному явлению приводит к его укоренению. Особенность современной ситуации заключается в том, что коррупционное поведение не только сохраняется, но и перестает быть постыдным; к сожалению, считается, что простой гражданин не имеет возможности противостоять ее проявлениям.

Следует отметить отсутствие в действующих образовательных стандартах таких понятий и вопросов, как «коррупция», «меры противодействия коррупции», и поэтому разработка системы заданий, проектирование и описание различных форм антикоррупционного просвещения школьников (практикумы, игры, интернет-уроки, дискуссии и т. п.) могут стать инновационным направлением методической деятельности педагога. Школа нуждается в педагогически обработанном материале, побуждающем учеников к формированию собственной системы ценностей.

На школьных уроках важно рассмотреть коррупцию как явление социально-историческое, социально-экономическое, правовое, осветить исторический аспект проблемы. Через выявление причин возникновения этого феномена и понимание вреда, причиняемого им всему обществу, необходимо целенаправленно формировать негативное отношение к коррупции (так же, как к наркомании, алкоголизму), развивать навыки антикоррупционного поведения.

Программа позволяет детализировать отдельные направления работы по противодействию коррупции, создать условия для формирования антикоррупционного мировоззрения обучающихся и активной гражданской позиции (комплексность).

Реализация задач антикоррупционного образования возможна при участии в данном процессе всех заинтересованных сторон: молодежных организаций, родительской общественности, предпринимателей, представителей властных структур и правоохранительных органов, представителей религиозных конфессий (принцип партнерства) (табл. 5).

Перечень антикоррупционных мероприятий, осуществляемых по принципу партнерства

| Мероприятие | Исполнитель | Срок исполнения | Ожидаемый результат |
|--|---|------------------------|---|
| <i>Организация информационно-методической деятельности по антикоррупционному образованию, антикоррупционному просвещению, антикоррупционной пропаганде</i> | | | |
| 1. Создание рабочей группы по вопросу организации антикоррупционного образования, антикоррупционного просвещения, антикоррупционной пропаганды в школе | Администрация образовательной организации | Январь 2014 г. | Деятельность рабочей группы по организации антикоррупционного образования, антикоррупционного просвещения, антикоррупционной пропаганды |
| 2. Разработка программ, планов работы по формированию антикоррупционного мировоззрения и правовой культуры | То же | Январь–февраль 2014 г. | Системность планирования деятельности образовательного учреждения по антикоррупционной политике |
| 3. Подготовка методических рекомендаций для педагогов образовательной организации по формированию антикоррупционного мировоззрения обучающихся | – // – | 2014–2016 гг. | Информационно-методическое сопровождение формирования антикоррупционного мировоззрения обучающихся |
| 4. Активизация деятельности органов самоуправления образовательной организации | – // – | 2014–2016 гг. | Обеспечение открытости и гласности в принятии решений по управлению школой |
| 5. Подготовка методических материалов в помощь педагогам по антикоррупционной тематике | – // – | 2014–2016 гг. | Наличие методических материалов в помощь педагогам по антикоррупционной тематике |

| Мероприятие | Исполнитель | Срок исполнения | Ожидаемый результат |
|--|--|-------------------------|---|
| 6. Информационная поддержка работы по антикоррупционному образованию, антикоррупционному просвещению, антикоррупционной пропаганде через: сайт образовательной организации; обеспечение литературой по проблеме; использование ресурсов сети Интернет | Администрация образовательной организации, зам. по ИКТ, библиотекарь | 2014–2016 гг. | Использование информации по антикоррупционному образованию, антикоррупционному просвещению, антикоррупционной пропаганде всеми заинтересованными лицами |
| <i>Антикоррупционное образование и антикоррупционная пропаганда</i> | | | |
| 7. Участие ответственных лиц в курсах повышения квалификации, семинарах, конференциях, других мероприятиях по антикоррупционной тематике | Администрация образовательной организации | 2014–2016 гг. | Формирование профессиональных кадров в сфере противодействия коррупции |
| 8. Образовательная деятельность антикоррупционной направленности через изучение соответствующих тем в рамках преподавания различных учебных предметов (обществознание, право, история, экономика, география) | Учителя-предметники | В течение учебного года | Совершенствование методического обеспечения антикоррупционного обучения и воспитания учащихся |
| 9. Внедрение в практику работы факультативов, модулей, спецкурсов и пр. антикоррупционной направленности | То же | В течение учебного года | Совершенствование методического обеспечения антикоррупционного обучения и воспитания учащихся |

| Мероприятие | Исполнитель | Срок исполнения | Ожидаемый результат |
|--|--|-------------------------|--|
| 10. Развитие сайта образовательной организации в соответствии с законодательством РФ в целях обеспечения информационной открытости образовательной деятельности | Администрация образовательной организации, зам. по ИКТ | В течение учебного года | Прозрачность и открытость деятельности образовательного учреждения |
| <i>Обеспечение открытости и доступности для населения деятельности образовательной организации</i> | | | |
| 11. Публичный отчет ОУ с включением вопросов по антикоррупционному образованию | Администрация образовательной организации | 1 раз в год | Прозрачность и открытость деятельности образовательного учреждения |
| 12. Организация участия общественных наблюдателей в проведении государственной (итоговой) аттестации учащихся | То же | 2014–2016 гг. | Прозрачность и открытость проведения процедуры ГИА и ЕГЭ |
| 13. Информирование общественности через СМИ о проводимых мероприятиях по антикоррупционному образованию, просвещению и пропаганде | – // – | 2014–2016 гг. | Реализация права граждан на информацию, в том числе на информацию о принимаемых мерах в сфере противодействия коррупции |
| 14. Проведение мониторинга и диагностики среди родителей с целью определения степени их удовлетворенности работой образовательного учреждения, качеством предоставляемых образовательных услуг | – // – | 1 раз в год | Определение степени удовлетворенности родителей работой образовательного учреждения, качеством предоставляемых образовательных услуг |

| Мероприятие | Исполнитель | Срок исполнения | Ожидаемый результат |
|--|---|---|---|
| <i>Мероприятия по антикоррупционному образованию, антикоррупционному просвещению, антикоррупционной пропаганде</i> | | | |
| 15. Организация участия в муниципальном этапе Всероссийской олимпиады школьников по праву и обществознанию | Администрация образовательной организации, учителя-предметники | Ежегодно | Развитие социальных и правовых компетенций обучающихся |
| 16. Осуществление воспитательных программ гражданско-правовой направленности | Администрация образовательной организации, учителя-предметники, классные руководители | По плану работы образовательной организации | Создание условий для формирования правовой культуры обучающихся |

Исходя из ст. 57 ТК РФ, по соглашению сторон в трудовой договор могут также включаться права и обязанности работника и работодателя, установленные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами, а также права и обязанности работника и работодателя, вытекающие из условий коллективного договора, соглашений.

3.2. Методические рекомендации по совершенствованию антикоррупционного управления в сфере образования

При составлении плана мероприятий по противодействию коррупции, в том числе коррупции в сфере образования, следует уделить особое внимание таким направлениям работы, как:

1) меры по недопущению коррупционных проявлений в наиболее подверженных коррупционным рискам направлениях работы, включая:

прием, перевод и отчисление обучающихся (воспитанников) из образовательных организациях (особо уделить внимание дошкольным учреждениям, общеобразовательных организаций);

проведение государственной итоговой аттестации выпускников общеобразовательных организаций;

реализация национальных проектов и целевых программ в сфере образования, в том числе использование поступившего и закупленного в образовательные организации оборудования в рамках федеральных и областных целевых программ;

оказание населению платных образовательных и иных услуг;

организация эффективности использования дорогостоящего оборудования;

организация приема пожертвований от граждан и организаций;

взаимодействие с гражданами и организациями;

проведение аттестационных процедур;

2) обеспечение права граждан на доступ к информации о деятельности органов, осуществляющих управление в сфере

образования, муниципальных образовательных организаций, в том числе работа с обращениями граждан и организаций по вопросам образования, мониторинг публикаций в средствах массовой информации о фактах коррупции в сфере образования;

3) формирование обратной связи с гражданами и организациями (круглосуточные телефоны доверия, прямые линии, Интернет-приемные, личный прием руководящими работниками и т. д.), определение порядка обработки поступающих сообщений о коррупционных проявлениях, установка телефонного номера, работающего в круглосуточном режиме, назначение ответственного лица за ведение приема таких сообщений и передачу информации руководителю, размещение на сайтах сведений о структуре, функциях муниципальных образовательных учреждений, времени и месте приема граждан, представителей организаций руководством, порядке обжалования действий должностных лиц;

4) мероприятия по формированию нетерпимого отношения к проявлениям коррупции с юношеского возраста;

5) организация антикоррупционной пропаганды, проведение специализированных семинаров, занятий по вопросам антикоррупционного законодательства, соблюдения норм этики и морали при оказании услуг населению, разработка локальных актов, устанавливающих нормы служебного поведения работника образовательной организации, проведение консультаций по вопросам их применения;

6) соблюдение механизма сдачи в аренду закрепленных за муниципальными образовательными организациями объектов муниципальной собственности;

7) установление персональной ответственности за соблюдение законодательства при размещении заказов для муниципальных нужд;

8) организация антикоррупционной экспертизы проектов локальных правовых актов;

9) совершенствование механизмов приема и расстановки кадров с целью отбора наиболее квалифицированных специалистов, особенно на руководящие должности, проверка сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение вакантных должностей в образовательных организациях;

10) меры по контролю адекватности материальных стимулов в зависимости от объема и результатов работы при решении вопросов об установлении персональных надбавок и премировании работников;

11) наличие в штате работников, прошедших обучение по вопросам противодействия коррупции;

12) наличие приказа об утверждении порядка уведомления работниками работодателя о ставших известными им в связи с исполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений для проведения проверки таких сведений, а также порядка уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работников к совершению коррупционных правонарушений;

13) наличие в должностных обязанностях работников обязанностей по соблюдению норм локальных актов, регулирующих вопросы этики служебного поведения и противодействия коррупции;

14) осуществление контроля за соблюдение норм гражданского и налогового законодательства при вручении подарков работникам образовательных организаций.

Следует учитывать, что необходимо обеспечить личное участие руководителей образовательных учреждений в организации данной работы.

В план могут быть включены мероприятия, ранее предусмотренные планами (табл. 6).

При формировании плана нужно учитывать следующее:

1) мероприятия должны учитывать специфику деятельности образовательных учреждений, а также возможные направления развития коррупции;

2) мероприятия должны быть нацелены на достижение конкретных результатов, которые необходимо указать;

3) за выполнением мероприятий должен быть организован контроль, в том числе с привлечением институтов гражданского общества.

Т а б л и ц а 6

**Перечень мероприятий по снижению коррупции
в системе образования**

| Мероприятие | Исполнители |
|--|---|
| <i>1. Нормативно-правовое и организационное обеспечение антикоррупционной деятельности</i> | |
| 1.1. Разработка и введение в действие собственных планов противодействия коррупции на 2014–2015 гг. согласно планам антикоррупционной деятельности в муниципальных образованиях | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |
| 1.2. Назначение правовыми актами ответственных лиц, наделенных функциями по предупреждению коррупционных правонарушений, закрепление данных функций в должностных инструкциях | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |
| 1.3. Создание и утверждение состава антикоррупционных комиссий (постоянных рабочих групп) | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |
| <i>2. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов</i> | |
| 2.1. Использование нормативно-правовой базы по антикоррупции, регулирующей проведение антикоррупционной экспертизы нормативных локальных актов (и их проектов) муниципальных органов, осуществляющих управление в сфере образования, образовательной организации | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |
| 2.2. Принятие организационно-практических мер по совершенствованию организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных локальных актов и их проектов | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, образовательные организации |
| <i>3. Мониторинг коррупции, коррупционных факторов и мер антикоррупционной политики</i> | |
| 3.1. Проведение отраслевых исследований коррупциогенных факторов и реализуемых антикоррупционных мер среди целевых групп. Использование полученных результатов для выработки превентивных мер в рамках реализации антикоррупционной политики | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |

Окончание табл. 6

| Мероприятие | Исполнители |
|---|---|
| <i>4. Анतिकоррупционное просвещение, обучение и пропаганда</i> | |
| 4.1. Использование методических и учебных пособий по организации антикоррупционного образования обучающихся и его внедрение в практику работы | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |
| <i>5. Обеспечение доступности и прозрачности в деятельности муниципальных органов, укрепление их связи с гражданским обществом, стимулирование антикоррупционной активности общественности</i> | |
| 5.1. Разработка и внедрение регламентов образовательных услуг гражданам и юридическим лицам и предоставление их в электронном виде | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |
| 5.2. Создание, поддержка, совершенствование интернет-сайтов, раскрывающих информацию о деятельности муниципальных органов осуществляющих управление в сфере образования, образовательных учреждений, а также об исполнении бюджета и реализации основных экономических и социальных программ | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |
| 5.3. Обеспечение функционирования в органах местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, образовательных учреждениях «телефонов доверия», интернет-сайтов, других информационных каналов, позволяющих гражданам сообщить об известных им фактах коррупции, причинах и условиях, способствующих их совершению | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |
| 5.4. Создание стендов, уголков по антикоррупции | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |
| 5.5. Публикация и размещение на интернет-сайтах ежегодных, ежеквартальных отчетов о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики | Муниципальные органы, осуществляющие управление в сфере образования, подведомственные образовательные организации |

Кроме перечисленных в табл. 6, в план необходимо включить следующие разделы:

1) *антикоррупционный мониторинг*. В этом разделе могут быть такие мероприятия, как реализация антикоррупционных мер при проведении мониторинга деятельности образователь-

ных организаций; организация и проведение исследований коррупциогенных факторов и эффективности реализуемых антикоррупционных мер, в том числе путем проведения интернет-опросов, использование полученных результатов для выработки превентивных мер; мониторинг процессов комплектования образовательных учреждений;

2) *антикоррупционное образование*. В этом разделе необходимо закрепить такие мероприятия, как разработка тематических модулей антикоррупционной направленности для включения в образовательные программы; обеспечение разработки и реализации элективных курсов для обучающихся по проблеме противодействия коррупции; включение вопросов по противодействию коррупции в перечень вопросов для олимпиад по праву, конкурсов и т. д.; разработка и выпуск учебных, учебно-методических пособий по антикоррупционной тематике, в том числе на электронных носителях, их внедрение в практику образовательных учреждений; проведение конкурсов методических разработок по антикоррупционному воспитанию в образовательной практике; проведение конкурсов сочинений, плакатов, рисунков, творческих работ, круглых столов, молодежных социальных акций, информационно-просветительских встреч антикоррупционной направленности, а также иных мероприятий, приуроченных к Международному дню борьбы с коррупцией (9 декабря);

3) *обеспечение открытости и доступности для населения деятельности образовательных учреждений, укрепление их связи с гражданским обществом, стимулирование антикоррупционной активности общественности*. В данном разделе следует предусмотреть такие мероприятия, как аккредитация общественных наблюдателей для участия в государственной итоговой аттестации учащихся, иных мероприятий, проводимых образовательными организациями; организация видеонаблюдения; анализ хода реализации направлений Приоритетного национального проекта в сфере образования на оперативных совещаниях, коллегиях, заседаниях иных коллегиальных органов; публикация списков победителей конкурсов, в том числе в рамках Приоритетного национального проекта в сфере образования; формирование системы общественного контроля и оценки кор-

рупционности в сфере образования путем включения представителей педагогических общественных объединений, советов в составы аттестационных, наградных, конкурсных комиссий, совещательных органов; обновление состава экспертов, привлекаемых к аккредитационной и иным экспертизам.

На наш взгляд, важно учесть и этические нормы (рис. 5).



Рис. 5. Кодекс этики и служебного поведения педагогических и иных работников

Таким образом, при планировании антикоррупционных мероприятий в системе образования следует учитывать:

- а) наличие/отсутствие случаев коррупционного поведения в образовательной организации;
- б) антикоррупционное просвещение;
- в) обретение опыта решения проблем на основе взаимодействия педагогов и учащихся;

г) педагогическая деятельность по формированию у учащихся анти-коррупционного мировоззрения;

д) формирование мотивации к антикоррупционному поведению, соответствующему нравственно-правовым нормам современного общества.

Исключительное значение в процессе антикоррупционных мероприятий имеют активная жизненная позиция, нравственный пример руководителя образовательной организации. Разработанная модель позволяет учитывать данные моменты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках данного учебного пособия авторами были проведены анализ и обобщение современного состояния правового, организационного и методического обеспечения использования специальных знаний при разработке мер направленных на противодействие коррупции в сфере образования в России; были проанализированы антикоррупционные инструменты в сфере образования.

Противостояние коррупции – дело всего российского общества. Проблемы образования тесно связаны с проблемами общественного развития. Важная роль в становлении личности отводится образовательной организации. Воспитание неприятия молодым поколением коррупции как явления, абсолютно несовместимого с ценностями современного правового государства, – важнейшая задача школы и вуза.

Уровень образования населения, его правовой культуры – это не только престиж страны, но и вопрос национальной безопасности. Современная действенная борьба с коррупцией предполагает использование системы экономических, политических, правовых, психологических, образовательных и воспитательных мер. Необходимо сосредоточить усилия на ограничении сферы приложения проявлений коррупции, снижении степени ее влияния, минимизации вредных последствий, и образование может и должно внести свой вклад в создание антикоррупционной атмосферы в обществе, в формирование антикоррупционной устойчивости личности.

Отсутствие целенаправленной системы мер по противодействию этому негативному явлению со стороны самого государства приводит к укоренению этого страшного социального недуга. Особенность современного момента заключается в том, что антикоррупционное поведение еще не стало повседневной нормой для государственных и муниципальных органов, а также для должностных лиц образовательных организаций, некоторых

педагогических работников. К сожалению, в обществе бытует, а нередко и насаждается мнение, что бороться с коррупцией бессмысленно, всякое противодействие ей обречено на неудачу, а простой гражданин не имеет возможности каким-либо образом противостоять ее проявлениям.

К основным предпосылкам роста коррупции в сфере образования в настоящее время можно отнести:

разрозненность и противоречивость законодательства в сфере образования (дошкольное образование, усугубляющееся отсутствием мест в детских садах; непрозрачные схемы зачисления первоклассников в школы, гимназии и лицеи; нестабильная работа учреждений дополнительного образования (кружки и секции, школы искусств), число которых сокращается, несмотря на востребованность;

падение качества и престижа отечественного образования и укоренение в сознании обучающихся маргинальной модели поведения (правовой инфантилизм и правовой нигилизм);

снижение культурного уровня выпускников педагогических вузов и колледжей, социальная апатия, конформизм, отсутствие четкой правовой (антикоррупционной) позиции; отсутствие перспектив профессионального роста; низкий уровень заработной платы педагогических работников в некоторых субъектах Российской Федерации;

противоречивость отношения к ЕГЭ со стороны педагогического, родительского и юношеского сообществ (допустимость предъявления «липовых» справок детей-инвалидов, льготы для поступающих в вузы, взятки принимающим ЕГЭ, что способствует поступлению недоучек в вузы страны);

социальное расслоение населения; углубление социального неравенства в зависимости от места проживания (города-миллионники – провинциальные городки и деревни российской глубинки).

Поняв и изучив столь сложное и противоречивое явление, как коррупция, легче принять конструктивную позицию. В силу высокой социальной значимости образования коррупционные правонарушения в этой сфере затрагивают почти все области жизни общества, наносят значимый вред личности, обществу и государству. Нами было исследовано организационно-правовое обеспечение антикоррупционной модели.

Коррупция включает в себя две составляющие: правовую (коррупционные правонарушения, преступления) и этическую (морально-этические коррупционные отклонения, нарушения). Будучи антиобщественным явлением, она безнравственна по сути. Во многом именно терпимость общества к повседневным проявлениям коррупционного поведения и делает коррупцию столь распространенным явлением.

Коррупция разъедает общественную мораль, культивирует алчность, жадность, игнорирование закона, насилие. В коррупцию всегда вовлечены две стороны, и всегда это – проблема нравственного выбора. Для того чтобы выбор антикоррупционного поведения был более осмысленным, взвешенным, необходимы объективная информация, знания, наглядные примеры негативных последствий, четко определенная позиция государства и всего российского общества.

Изучена антикоррупционная модель в сфере образования. В рамках проанализированных моделей в качестве иных направлений противодействия коррупции охарактеризованы антикоррупционный мониторинг, антикоррупционное образование, воспитание и пропаганда, а также рассмотрен доступ граждан к информации о деятельности органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, государственная поддержка общественных объединений, созданных в целях противодействия коррупции, отчеты о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики, организационные меры по обеспечению противодействия коррупции.

Антикоррупционная модель, предлагаемая нами, противопоставляет самовоспроизводящейся коррупционной системе, вовлекающей в свою орбиту участников образовательных отношений. Она состоит из антикоррупционного законодательства, принятого в Российской Федерации в последние годы, правовой позиции гражданского общества, осуждающего коррупционные преступления и правонарушения. Антикоррупционное поведение должностных лиц государственных и муниципальных органов, в том числе и в сфере образования, способны сделать более эффективными институты власти, при этом укрепляется институт исполнительной власти, который начинает отвечать перед населением. Действуют судебная система, использующая Уголовный кодекс, а также Кодекс об административных правонарушениях в Рос-

сийской Федерации, в случаях, прямо предусмотренных законом, а также антикоррупционные комиссии, созданные в государственных и муниципальных органах.

Решая внутренние проблемы (такие, как повышение правового сознания населения, четкое следование законам, инструкциям и предписаниям (без обхода их и дачи взяток)), ограничив до минимума коррупционные проявления (полного уничтожения коррупции не достигло ни одно из современных государств), можно добиться улучшений во внешней среде. Выйти из экономического упадка и политической нестабильности, укрепить авторитет России среди развитых стран, повысить образовательный и культурный уровень населения во всех субъектах Российской Федерации, особенно среди современной молодежи.

Если будет политическая воля руководства страны, ее основных институтов, политических партий, то образовательная система может предложить российскому обществу антикоррупционные модели, просветительские идеи, обеспечить взаимодействие со средствами массовой информации и активными пользователями Интернета. Проблема коррупции не может быть решена без поддержки и в отрыве от общества, но именно государство обязано при этом обеспечить соответствующие ресурсы: правовые, финансовые, кадровые, информационные и др.

Многие представители педагогического сообщества России, понимая свою социальную роль, считают, что обучающимся нужно показывать опасность для них и их близких усиления коррупции, а также для их дела, для российского общества и страны в целом. По оценкам специалистов, суммарные потери России от коррупции составляют около 36 млрд дол. в год. Такая цифра способна не только удивлять и вызывать гнев, но и показывать, насколько могут быть рентабельными вложения в мероприятия и меры по систематическому ограничению коррупции.

Активное антикоррупционное поведение, широкое использование современного документооборота, открытость и прозрачность деятельности всех ветвей власти, объективность СМИ помогут стабилизировать и обезопасить жизнь россиян, возродить этические ценности, снизить вовлеченность в организованную преступность, опасную для всего российского общества и государства.

СИТУАЦИОННЫЕ ЗАДАЧИ

Задача 1

Понятие «коррупция» в последнее время достаточно широко используется в современной научной, юридической литературе, средствах массовой информации, международных и федеральных правовых актах.

Чаще всего коррупция **как явление** раскрывается совокупностью распространенных, устойчиво повторяющихся коррупционных действий, производимых и обусловленных общими в системах социального управления факторами. Это понятие прочно вошло не только в лексику, но и приобрело юридическое звучание.

Что Вы понимаете под коррупцией? Дайте свое (социальное, правовое, экономическое) обоснованное толкование коррупции.

Задача 2

В международных правовых актах понятие «коррупция» формулируется по-разному: в одних актах дается понятие (дефиниция) коррупции; в других содержится перечень коррупционных правонарушений. Например, в документах ООН по международной борьбе с коррупцией содержится определение коррупции как «злоупотребления государственной властью для получения выгоды в личных целях». Но чаще всего коррупция определяется через перечень коррупционных деяний, как это сделано в Конвенции ООН против коррупции (принята в Нью-Йорке 31 октября 2003 г.; ратифицирована в РФ Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ), а также в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

Считаете ли Вы избранный в Федеральном законе «О противодействии коррупции» подход к определению коррупции удачным или неудачным? Дайте мотивированную оценку.

Задача 3

Конвенция ООН против коррупции (принята 31 октября 2003 г.; в РФ ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ). В Конвенции представлены согласованное мировым сообществом понимание коррупции, ее природа, а также меры противодействия коррупции. В Конвенции ООН против коррупции признается, что «коррупция подрывает развитие, ослабляет демократию, борьбу с организованной преступностью, терроризмом и другими угрозами всеобщей безопасности». Целью Конвенции ООН против коррупции является развитие антикоррупционного сотрудничества на международном уровне. Россия ратифицировала указанную Конвенцию за исключением ст. 20.

Какая норма закреплена в ст. 20 Конвенции ООН против коррупции? В чем ее правовое значение в противодействии коррупции в России?

Задача 4

27 января 1999 г. в Страсбурге была принята Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, которая ратифицирована Российской Федерацией в 2006 г. 31 октября 2003 г. Организация Объединенных Наций приняла Конвенцию против коррупции, которую Россия ратифицировала также в 2006 г.

Конвенция ООН против коррупции в качестве проявлений коррупции называет:

- 1) подкуп национальных публичных должностных лиц;
- 2) ...;

Перечислите остальные проявления коррупции определенные в Конвенции ООН против коррупции.

Задача 5

Сравните систему мер противодействия коррупции, предусмотренную Национальным планом противодействия коррупции на 2012–2013 гг. и Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 гг., выделив мероприятия, отражающие особенности современного этапа антикоррупционной политики.

Задача 6

Причинами (факторами) появления и распространения коррупции, как правило, называют:

- 1) экономические;
- 2) политические;
- 3) правовые;
- 4) социальные;
- 5) моральные.

Раскройте содержание каждой причины и выразите свое мнение по одной из них.

Задача 7

Чаще всего коррупцию связывают с взяточничеством. Под взяточничеством, как одной из форм проявления коррупции принято понимать негативное социально-правовое явление в обществе, заключающееся в получении либо даче взятки лицу, состоящему на службе в государственных органах и (или) органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссий муниципальных образований. Вместе с тем известны и другие формы проявления коррупции. Перечислите их и раскройте содержание каждой.

Задача 8

Перечислите сферы деятельности организаций образования, которые в наибольшей степени подвержены коррупции в России. Объясните, чем это вызвано и к каким последствиям может привести отсутствие борьбы с коррупцией в системе образования.

Задача 9

Для противодействия коррупции необходимо понимать не только ее социальную, экономическую и правовую сущность. В общем виде под коррупцией понимают использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным правилам. Для понимания правовой сущности коррупции важно определить социальные и юридические признаки коррупции. Ваша задача – перечислить (выделить) социальные и юридические признаки коррупции.

Задача 10

Исходя из определения коррупции раскройте содержание следующих ее признаков:

- 1) социальная негативность;
- 2) наличие двух сторон коррупционной сделки;

- 3) особый субъектный состав (должностные лица);
- 4) подрыв авторитета публичной власти.

Задача 11

Приведите примеры последствий коррупции в сферах:

- 1) социальной политики государства;
- 2) экономической безопасности государства;
- 2) обеспечения законности и общественного правопорядка;
- 3) использования бюджетных ресурсов государства;
- 4) других (по выбору).

Задача 12

Подготовьте обоснованные ответы на следующие вопросы:

1. Какие правовые акты регулируют в Российской Федерации вопросы противодействия коррупции?
2. На каких принципах в Российской Федерации ведется разработка основных положений государственной политики в области противодействия коррупции и обеспечивающего ее пакета антикоррупционных законов?

Задача 13

Подготовьте обоснованные ответы на перечисленные ниже вопросы:

1. Каковы цель и задачи Национальной стратегии противодействия коррупции?
2. По каким основным направлениям идет реализации Национальной стратегии противодействия коррупции?
3. Что составляет механизм реализации Национальной стратегии противодействия коррупции? Как он функционирует?

Задача 14

Подготовьте обоснованные ответы на перечисленные ниже вопросы:

1. Каковы цель и задачи Национального плана по противодействию коррупции на 2014–2015 гг?
2. Раскройте и дайте их характеристику.

Задача 15

Подготовьте обоснованные ответы на перечисленные ниже вопросы:

1. Что включает в себя система противодействия коррупции в образовании? Раскройте и дайте характеристику ее компонентов.

2. По каким направлениям идет развитие системы противодействия коррупции в Российской Федерации?

3. Что включает в себя деятельность государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции?

Задача 16

Выполните сравнительно-правовой анализ международных актов по борьбе с коррупцией и Федерального закона «О противодействии коррупции» и заполните приведенную ниже таблицу.

| Критерии/акты | Конвенция ООН против коррупции | Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности | Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию | Федеральный закон «О противодействии коррупции» |
|--|--------------------------------|---|---|---|
| Цели принятия документа | | | | |
| Определение коррупции | | | | |
| Субъекты коррупционных отношений | | | | |
| Виды правонарушений, относящихся к коррупционным | | | | |
| Ответственность за коррупционные преступления | | | | |
| Меры по предупреждению коррупции | | | | |

Задача 17

Подготовьте обоснованный ответ на следующий вопрос:

1. Какие проблемы, на Ваш взгляд, возникают в ходе реализации Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг.?

Задача 18

Опишите три вида коррупционной сделки:

| Обоюдная коррупционная сделка | Вымогательство предмета подкупа со стороны коррупционера | Активный подкуп должностного лица с применением физического или психического насилия |
|-------------------------------|--|--|
| | | |
| | | |

ТЕСТ

1. Первое законодательное ограничение взяточничества в России было осуществлено в царствование:

- а) Ивана III;
- б) Ивана IV;
- в) Петра I.

2. Юридическое определение коррупции дано:

- а) в Национальной стратегии противодействия коррупции;
- б) в Уголовном кодексе Российской Федерации;
- в) в Федеральном законе «О противодействии коррупции»;
- г) в Концепции административной реформы.

3. По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэрэнси Интернэшнл», в 2013 г. Россия занимала:

- а) 146-е место;
- б) 133-е место;
- в) 152-е место;
- г) 136-е место.

4. Суть коррупции заключается:

- а) во взяточничестве;
- б) в воровстве;
- в) в мздоимстве;
- г) в использовании официальной власти в личных целях;
- д) в срастании чиновника с бизнес-структурами.

5. Причины коррупции в России кроются:

- а) в слабости судебной системы;
- б) в неразвитости правового сознания граждан;
- в) в традиции подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику;
- г) в обычаях и традициях;
- д) в национальных чертах характера.

6. Конвенция ООН против коррупции в качестве проявлений коррупции называет:

- а) активный и пассивный подкуп членов национальных публичных собраний;
- б) активный и пассивный подкуп иностранных публичных должностных лиц;
- в) активный и пассивный подкуп членов иностранных публичных собраний;
- г) активный и пассивный подкуп собраний;
- д) злоупотребление влиянием в корыстных целях;
- е) злоупотребление служебным положением;
- ж) незаконное обогащение публичного должностного лица.

7. Укажите формы коррупции:

- а) nepoтизм/кумовство;
- б) фаворитизм;
- в) протекционизм;
- г) использование служебного (должностного) положения;
- д) сокращение доходов от налогообложения;
- е) получение выгоды в денежной или натуральной форме для себя и третьих лиц.

8. К видам коррупции относятся:

- а) централизованная коррупция;
- б) децентрализованная коррупция;
- в) верхушечная;
- г) низовая;
- д) незаконный лоббизм;
- е) незаконная поддержка и финансирование политических партий.

9. Последствия коррупции могут быть:

- а) экономические;
- б) социальные;
- в) политические;
- г) правовые;
- д) национальные;
- е) межличностные.

10. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции:

- а) 1) в 2008 г.;
- б) 2) в 2006 г.;
- в) 3) в 2005 г.

11. Основные элементы системы мер по противодействию коррупции закреплены:

- а) в Национальной стратегии противодействия коррупции;
- б) в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- в) в Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 гг.;
- г) в Указе Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

12. Правовую основу противодействия коррупции составляют:

- а) Конституция Российской Федерации;
- б) федеральные законы;
- в) нормативные правовые акты Президента Российской Федерации;
- г) ... и др.

Дополните приведенный перечень недостающими нормативными правовыми актами.

13. Какой из перечисленных ниже нормативных правовых актов является основным нормативным правовым актом по противодействию коррупции в Российской Федерации?

- а) Конституция Российской Федерации;
- б) Национальная стратегия противодействия коррупции;
- в) Федеральный закон «О противодействии коррупции»;
- г) Уголовный кодекс Российской Федерации.

14. Одной из самых актуальных проблем по борьбе с коррупцией является:

- а) проблема повышения эффективности законодательства, выступающего в качестве одного из основных регуляторов общественных отношений;
- б) укрепление судебной системы;
- в) информационная открытость и доступность информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления;
- г) воспитание в обществе нетерпимого отношения к проявлениям коррупции.

15. Какой способ закрепления прав и обязанностей педагогических работников имеет наибольший антикоррупционный эффект:

- а) бланкетное определение прав и обязанностей;
- б) исчерпывающее определение прав и обязанностей (закрытый перечень);
- в) рамочное определение прав и обязанностей;
- г) перечисление основных прав и обязанностей (открытый перечень).

16. Какой критерий эффективности деятельности педагогических работников имеет наибольшее антикоррупционное значение?

- а) количество мер поощрения, примененных к работнику за определенный период;
- б) результаты сдачи студентами квалификационных экзаменов;
- в) количество жалоб студентов, родителей студентов и их представителей, поступивших в связи с деятельностью педагогического работника;
- г) количество и качество предоставленных гражданам образовательных услуг.

17. Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений создается в организации, осуществляющей образовательную деятельность из равного числа:

- а) представителей выборного органа профсоюзной организации работников образовательной организации;
- б) представителей совершеннолетних обучающихся;
- в) представителей обучающихся;
- г) родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;
- д) работников организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- е) представителей исполнительного органа государственной власти, осуществляющего государственный надзор за соблюдением законодательства в сфере образования.

18. Антикоррупционный мониторинг может рассматриваться с разных позиций:

- а) как вид профессиональной деятельности;
- б) как процесс его осуществления;
- в) как результат профессиональной антикоррупционной деятельности;
- г) как форма измерительного контроля за антикоррупционной деятельностью (мониторинговый контроль за антикоррупционной деятельностью);
- д) как технология профилактики и противодействия коррупции;
- е) как основание для внесения корректив в планы и программы по профилактике и противодействию коррупции.

19. Основными объектами антикоррупционного мониторинга являются:

- а) коррупция, ее причины (коррупционные и/или коррупциогенные факторы, в том числе субъективного характера) и результаты (меры) реализации антикоррупционной политики субъективного характера) и результаты реализации антикоррупционной политики или эффективность противодействия коррупции;
- б) коррупционные риски, связанные с профессиональной (служебной, управленческой) деятельностью в организациях образования либо восприятие уровня коррупции в системе образования населением;

- в) нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы граждан;
- г) деятельность должностных лиц по профилактике и противодействию коррупции.

20. Методы проведения антикоррупционного мониторинга:

- а) социологические;
- б) статистические;
- в) комбинированные методы с использованием социологического и статистического методов измерения;
- г) сравнительного анализа;
- д) исторические;
- е) юридические.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Абашина Л. А.* Актуальные вопросы противодействия коррупции на современном этапе // *Права и свободы человека и гражданина : актуальные проблемы науки и практики : материалы III Междунар. науч.-практ. конференции.* Орел, 2012.
2. *Аванесов В. С.* Противодействие коррупции и бюрократии в сфере образования // *Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства : Межведомственный научный сборник.* М., 2007. Т. 1.
3. *Агеева О. В.* Правовые основы противодействия коррупции в России // *Следователь.* 2010. № 4.
4. *Актуальные проблемы противодействия коррупции : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Белгород, 14 октября 2010 г.).* / отв. ред. И. Ф. Амельчаков. Белгород, 2010.
5. *Актуальные проблемы профилактики коррупции в России на современном этапе : сб. материалов методолог. семинара (Красноярск, 18–19 февраля 2010 г.)* / отв. ред. Д. Д. Невирко. Красноярск, 2010.
6. *Александрова В.* Соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией // *Законность.* 2010. № 5.
7. *Алексеев С. В.* Коррупция в переходном обществе: социологический анализ : автореф. дис. ... д-ра социол. наук. Новочеркасск: Южно-Российск. гос. техн. ун-т, 2008.
8. *Алескеров З., Трепашкин М.* Что такое коррупция и как с ней бороться // *Следователь.* 2010. № 12.
9. *Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта* / [М. А. Краснов, Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров, К. И. Головинский, В. Н. Южаков]. М. : Центр стратег. разраб.; Статут, 2004.
10. *Андрианов В. Д.* Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. История и современность. М. : Волтерс Клувер, 2011.
11. *Аникеева О. Б.* Коррупция в образовании // *Актуальные проблемы противодействия коррупции : Аналит. вестник.* 2008. № 6.
12. *Антикоррупционное образование в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы : сб. материалов Всеросс. науч.-*

практ. конф., приуроченной к Международному дню борьбы с коррупцией (Казань, 9–10 декабря 2010 г.) / Министерство образования и науки Российской Федерации, Аппарат Президента Респ. Татарстан, Прокуратура Респ. Татарстан, ГОУ ВПО «Татарский гос. гуманитарно-пед. ун-т». Казань, 2011.

13. *Анчугова Ю. В.* Проблема коррупции в России // Как нам обустроить Россию : сб. ст. Тюмень, 2010. Ч. 2.

14. *Артемьев А. Б.* Лоббирование как часть коррупционных явлений // Юридическая мысль. 2010. № 5.

15. *Астанин В. В.* Антикоррупционные стандарты и повышение эффективности государственной службы // Административное и муниципальное право. 2010. № 6.

16. *Астанин В. В.* Коррупция и борьба с ней в России второй половины XVI–XX вв. (криминологическое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

17. *Астанин В. В.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции». СПб., 2009.

18. *Барциц К. Н.* Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества (К разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы) // Государство и право. 2010. № 9.

19. *Баскакова В. Е.* Борьба с коррупцией в сфере образования // Актуальные проблемы юридических наук : материалы науч. конф. Йошкар-Ола, 2011.

20. *Батракова Н. Н.* Коррупция в сфере высшего профессионального образования (на примере Липецкой области) // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологическо-социологических исследований. Саратов, 2006. Вып. 2.

21. *Безруков А. В.* Статистические методы оценки волатильности финансового рынка : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.

22. *Бекишиева С. Р.* Борьба с коррупцией как задача правовой системы // Проблемы модернизации правовой системы современного российского общества : материалы Междунар. науч. конф. (Красноярск, 30 сентября – 1 октября 2010 г.) в 2 т. Красноярск, 2011. Т. 2.

23. *Белова С. В., Алексеева Л. Г.* Соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией // Законность. 2011. № 8.

24. *Бикеев И. И., Кабанов П. А.* Антикоррупционное образование как один из инструментов противодействия коррупции: вопросы его формирования и реализации в Республике Татарстан // Следователь. 2010. № 8.

25. *Богатилов А. А.* О проблемах противодействия коррупции на федеральном, региональном и муниципальном уровнях // Следователь. 2010. № 2.

26. *Болва Н. В.* Противодействие коррупции в России: проблемы и перспективы // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2008. № 1.

27. *Большие бабки.* ЕГЭ по математике на 50 тысяч рублей дороже, чем по русскому языку. URL : <http://www.Corruptia.net>.

28. *Борисов О. А., Рябов А. С.* Уголовно-правовая борьба с коррупцией в профессиональном спорте // Право как ценность и средство государственного управления обществом : сб. науч. тр. Волгоград, 2005. Вып. 2.

29. *Брижак З. И., Водяная В. Ю.* Правовые и социально-психологические аспекты противодействия коррупции // Предварительное следствие. М. : Следственный комитет при Прокуратуре РФ, 2011. Вып. 1.

30. *Букалорова Л. А., Стребков Ю. П.* Коррупционные преступления в сфере образования. М. : НИИ СП, 2012.

31. *Ведерникова О. Н.* Коррупция: нравственно-правовой аспект. М., 2001.

32. *Ведяев Ю. А.* О коррупции и борьбе с ней // Следователь. 2010. №10.

33. *Волженкин Б. В.* Коррупция : политические, экономические, организационные и правовые проблемы. СПб., 1998.

34. *Волков А. Н.* Актуальные вопросы законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современное право. 2010. № 12.

35. *Волков А. Н., Дамаскин О. В.* Актуальные вопросы законодательного обеспечения противодействия коррупции // Современное право. № 12.

36. *Гараев Р. Ф., Селихов Н. В.* Понятие коррупции // Следователь. 2001. № 2.

37. *Гилинский Я. И., Косицына Ю. В.* О понятии коррупции // Уголовное право в эволюционирующем обществе : проблемы и перспективы : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (Курск, 24 мая 2010 г.). Курск, 2010.

38. *Голованова Е. И.* Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI–XIX вв. (историко-правовое исследование) : дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

39. *Гончаренко Г. С.* Коррупционные схемы и образовательный процесс // Антиобщественный образ жизни и преступность молодежи :

материалы Всероссийского «круглого стола» (Ростов-на-Дону, 16–17 сентября 2011 г.). Ростов н/Д, 2011.

40. *Гончаренко Г. С.* Понятие, сущность и виды коррупции современной России // Государственное и муниципальное право. 2010. № 6.

41. *Гордиенко В. В.* Актуальные проблемы противодействия коррупции // Противодействие коррупции : сб. науч. ст. М. : Акад. управ. МВД России, 2010.

42. *Демидов А. С.* Общественное мнение и СМИ против коррупции // Актуальные проблемы борьбы с экстремизмом, терроризмом и коррупцией : материалы межвузовской науч.-практ. конф. (Астрахань, 12 мая 2011 г.). Астрахань, 2011.

43. *Дикаев С. У.* О коррупции и антикоррупционной кампании в России // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 2.

44. *Долгова А. И.* Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М. : Российская криминологическая ассоциация, 2011.

45. *Дубовиченко С. В.* Коррупция как форма социального паразитизма // Организованная преступность и коррупция : результаты кримиолого-социологических исследований. Саратов, 2010. Вып. 5.

46. *Жужома М. Ю.* Экономический механизм противодействия коррупции как угрозе финансовой безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М. : Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации, 2008.

47. *Истомин П. А.* Роль современного российского общества в борьбе с коррупцией // Актуальные проблемы современного российского права : материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. (Невинномыск, 1–2 марта 2012 г.). Невинномыск, 2012.

48. *Кабанов П. А.* Антикоррупционное образование в органах внутренних дел Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Следователь. 2011. № 2.

49. *Капинус О. С.* О роли Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в проведении научных исследований проблем противодействия коррупции и выработке предложений по их решению // Следователь. 2011. № 2.

50. *Карпов И.* Взятка или спонсорская помощь? // Законность. 2010. №1.

51. *Карпович О. Г.* Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в России // Следователь. 2012. № 7.

52. *Карпович О. Г.* Некоторые особенности борьбы с коррупцией в России // Российская юстиция. 2010. № 11.

53. *Козлов В. А.* Проблемы законодательного обеспечения борьбы с коррупцией // Следователь. 2009. № 6.

54. *Конвенция ООН против коррупции* : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №A/RES/58/4 от 31 октября 2003 г.

55. *Крохина Ю. А., Левакин И. В., Шишова Ж. А.* Коррупция как социально-правовое явление: финансово-правовые аспекты противодействия / под общ. ред. С. М. Шахрая. М., 2012.

56. *Кузнецова Н. Ф.* Коррупция в системе уголовных преступлений // Вестник МГУ. 1993. Сер. 11. Право. № 1.

57. *Кулакова А. В.* Понятие и виды коррупции // Коррупция и экстремизм как угрозы национальной безопасности России : материалы межвузовской науч.-практ. конф. Ижевск, 2010.

58. *Куракин А. В.* Административно-правовые средства пресечения коррупции в системе таможенной службы и органах внутренних дел Российской Федерации // Гражданин и право. 2009. № 1.

59. *Лавренко С. В.* Феномен коррупции в России: причины возникновения и существования // Следователь. 2010. № 2.

60. *Латишин Г. М.* Борьба с коррупцией в свете Федерального закона Российской Федерации «О противодействии коррупции» // Противоречия и борьба с преступностью в современной России : материалы межвузовской науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 14 апреля 2009 г.). СПб., 2010.

61. *Ларин А.* Борьба с коррупцией // Следователь. 2010. № 12.

62. *Ломов А. М.* Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень : ТюмГУ, 2009.

63. *Лунеев В. В.* Коррупция – политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4.

64. *Малякин Е.* Образование: легализованная коррупция // Следователь. 2007. № 8.

65. *Маршакова Н. Н.* Понятие коррупции в международно-правовых актах // Российская юстиция. 2010. № 11.

66. *Мачаладзе Л. З.* Политико-правовые аспекты борьбы с коррупцией в современной России // Право и политика. 2007. № 8.

67. *Мельник Н. И.* Понятие коррупции // Коррупция и борьба с ней. М., 2000.

68. *Митюнова И. Г.* Коррупция в системе российского образования // Правовед : межвузовский науч. сб. 2010 г. Великий Новгород, 2011. Вып. 8.

69. *Михайлов М. С.* Правовая культура как средство борьбы с коррупцией // Антикоррупционное образование в Российской Феде-

рации: состояние, проблемы и перспективы: материалы Всерос. науч.-практ. конф., приуроченной к Международному дню борьбы с коррупцией (Казань, 9–10 декабря 2010 г.). Казань, 2011. Ч. 2.

70. *Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт?* : сб. ст./ под ред. П. С. Филиппова. СПб. : Норма, 2010.

71. *Моисеев В.* Как искоренить коррупцию в России? // *Человек и труд.* 2011. № 8.

72. *Моисеев В.* Контроль за расходами как способ борьбы с коррупцией // *Человек и труд.* 2011. № 8.

73. *Нисневич Ю. А.* Гражданская позиция и активность как движущая сила гражданского контроля : российский и зарубежный опыт // *Россия: тенденции и перспективы развития : ежегодник.* М. : ИНИОН РАН, 2011. Вып. 6. Ч. 2.

74. *Нисневич Ю. А.* Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // *Полис.* 2011. № 1.

75. *Нисневич Ю. А.* Участие граждан в упреждающем контроле коррупции // *Общественные науки и современность.* 2012. № 3.

76. *Норкин К. Б.* Системные проблемы борьбы с коррупцией в России. Калуга : Изд-во ГП «Облиздат», 2011.

77. *Нурутдинов А. З.* Коррупция как общеправовой феномен. Нижний Новгород, 2004.

78. *Панин В. В.* Коррупция в образовании современной России : аналитический обзор // *Следователь.* 2013. № 1.

79. *Панченко П. Н.* Коррупция в образовательных учреждениях: составы преступлений и соотношение с непроступными деяниями // *Уголовное право.* 2005. № 2.

80. *Пиджаков А. Ю.* Зарождение борьбы с коррупцией в России // *Мир юридической науки.* 2011. № 5.

81. *Пименов Н. А.* Проблемы коррупции в России // *Российская юстиция.* 2011. № 5.

82. *Пуляева Е. В.* Правовые проблемы борьбы с коррупцией в сфере оказания образовательных услуг // *Журнал российского права.* 2012. № 11.

83. *Рид К.* Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений // *Россия–Европа. Вместе против коррупции : материалы совместного проекта «Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции в Российской Федерации».* М., 2008. Ч. 2.

84. *Руденко В. А.* Институционализация коррупции в российской системе образования // *Закон и право.* 2007. № 3.

85. *Савилов М. Г.* Борьба с коррупцией как важнейшая задача государства в современных условиях // Актуальные вопросы науки и практики : сб. науч. ст. Орел, 2010.

86. *Санникова Л. В.* Законодательные меры по предупреждению коррупции в сфере образования // Россия–Европа. Вместе против коррупции : материалы совместного проекта «Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции в Российской Федерации». М., 2008. Ч. 2.

87. *Сафина А. Р.* Коррупция в образовании // Антикоррупционное образование в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы : сб. материалов Всеросс. науч.-практ. конф., приуроченной к Междунар. дню борьбы с коррупцией (Казань, 9–10 декабря 2010 г.). Казань, 2011. Ч. 2.

88. *Селихов Н. В.* Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты) : дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

89. *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2010. № 16.

90. *Сыроватко В. В.* Антикоррупционная политика государства и ее реализация в деятельности органов внутренних дел. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Академии управления МВД России, 2007.

91. *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы : пер. с англ. М., 2003.

92. *Уголовно-исполнительное право* / отв. ред. А. С. Михлин. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008.

93. *Федоров А. В., Федорова Е. И.* Коррупция в сфере образования: причины существования и меры противодействия // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства : Межведомств. науч. сб. М., 2009. Т. 1.

94. *Филоненко Т. В.* Коррупция в сфере образования // Власть и коррупция : сб. науч. тр. Владивосток, 2006.

95. *Хаманева Н. Ю.* Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1999.

96. *Цирин А. М.* Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2012. № 12.

97. *Чаннов С.* Совершенствование антикоррупционных законов // ЭЖ-Юрист. 2012. № 10.

98. *Чаплыгина А. Ю.* Коррупция в образовательных учреждениях: проблемы квалификации деяний // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1.

99. *Шагадеева Е. М.* Коррупция в спорте // Межрегиональная конференция, посвященная 60-й годовщине празднования Дня прав человека : тез. докл. Волгоград, 2011. Вып. 7.

100. *Шаров Ю. В.* Актуальные вопросы противодействия коррупции: отечественный и зарубежный опыт // Современные проблемы расследования преступлений: оптимальные пути их решения : сб. материалов межвузовск. «круглого стола» (Хабаровск, 25 ноября 2011 г.). Хабаровск, 2012.

101. *Шнитенков А. В.* Обычный подарок для служащего : проблемные вопросы законодательной регламентации // Юрист. 2004. № 9.

102. *Шурыгин П. А.* Актуальные вопросы борьбы с коррупцией и пресечения проникновения криминала в органы законодательной власти Российской Федерации. М. : ВНИИ МВД России, 2007.

103. *Яни П. С.* Корысть как признак получения взятки // Законность. 2010. № 2.

104. *Киреев Д.* Шесть сотрудников департамента образования столицы уволены из-за скандала с ЕГЭ. URL : <http://kp.ru/online/news/923341> (дата обращения: 15 ноября 2011 г.).

105. *Климова М.* Расти, взятка, большая и маленькая. URL : <http://polit.ru/article/2011/07/22>.

106. *Ламуткиша Л.* Хорошей взятки должно быть много. URL : http://www.gazeta.ru/education/2007/06/07_a_1783307.shtml (дата обращения: 15 ноября 2011 г.).

107. *Токарева Д.* Чиновники от образования сдают ЕГЭ за школьников. Пока одни ребята сами честно сдают экзамены, за других работы пишут учителя. URL : <http://kp.ru/daily/25700/902371>.

108. URL : <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/rossiia-v-indeks-vospriiatiia-korruptcii-2012-novaia-tochka-otscheta>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Кодекс этики и служебного поведения педагогических работников

Воспитание – дело трудное, и улучшение его условий – одна из священных обязанностей каждого человека, ибо нет ничего более важного, как образование самого себя и своих ближних.
Сократ

Глава 1. Общие положения

Данный Кодекс этики и служебного поведения педагогических работников (далее – Кодекс) – документ, разработанный с целью создания корпоративной культуры в образовательной организации (далее – ОО), улучшения имиджа организации, оптимизации взаимодействия с внешней средой и внутри образовательной организации, совершенствования управленческой структуры, т. е. обеспечения устойчивого развития в условиях современных перемен.

1. Общие положения.

1.1. Кодекс – это свод основных морально-этических норм и правил социального поведения, следуя которым мы укрепляем высокую репутацию образовательной организации, поддерживая ее авторитет и продолжаем традиции предшествующих поколений учителей и учеников.

1.2. Кодекс определяет основные принципы совместной жизнедеятельности учеников, учителей и работников образовательной организации, которые должны включать уважительное, вежливое и заботливое отношения друг к другу и к окружающим, аспекты сотрудничества и ответственности за функционирование образовательной организации.

1.3. Образовательная организация обязана создать необходимые условия для полной реализации положений Кодекса.

1.4. Изменения и дополнения в Кодекс могут вноситься по инициативе как отдельных практических педагогов, так и иных служб (Совета ОО, Администрации) образовательной организации; изменения и дополнения утверждаются Советом ОО.

1.5. Кодекс является документом, открытым для ознакомления всех участников учебно-воспитательного процесса (детей, родителей, педагогов). Содержание Кодекса доводится до сведения педагогов на совещании учителей,

родителей – на родительских собраниях, детей – на классных часах. Вновь прибывшие обязательно знакомятся с данным документом.

1.6. Нормами Кодекса руководствуются педагоги и все работники ОО, работающие с детьми.

1.7. Данный Кодекс определяет основные нормы профессиональной этики, которые:

регулируют отношения между учителями, учащимися и их родителями, а также другими работниками ОО;

защищают их человеческую ценность и достоинство;

поддерживают качество профессиональной деятельности учителей и честь их профессии;

создают культуру образовательной организации, основанную на доверии, ответственности и справедливости.

2. Предмет регулирования.

2.1. Кодекс регулирует социальные нормы (правила поведения) учителя, которых он придерживается в школе в течение всего учебного процесса, а также во время проведения школьных мероприятий.

2.2. Кодекс способствует созданию таких условий и обстановки для работы, при которых педагог сможет совершенствоваться, выработать новые навыки, иметь здоровую рабочую атмосферу.

2.3. Совет ОО обязан ознакомить с Кодексом всех учителей, учащихся, родителей и других работников образовательной организации.

3. Цель Кодекса.

3.1. Целью Кодекса является внедрение единых правил поведения.

3.2. Кодекс способствует тому, чтобы педагог сам управлял своим поведением, способствует дисциплине и взаимному уважению, а также установлению в школе благоприятной и безопасной обстановки.

4. Сфера регулирования.

4.1. Кодекс распространяется на всех работников.

4.2. Руководитель, Совет ОО, Администрация ОО, Комиссия по этике, учителя и другие работники образовательной организации, родители способствуют соблюдению этого Кодекса.

5. Источники и принципы педагогической этики.

5.1. Нормы педагогической этики устанавливаются на основании норм культуры, традиций советско-российской образовательной организации, конституционных положений и законодательных актов Российской Федерации, а также на основании Положений прав человека и прав ребенка.

5.2. Основу норм Кодекса составляют следующие основные принципы: человечность, справедливость, профессионализм, ответственность, терпимость, демократичность, партнерство и солидарность

6. Механизмы внедрения.

6.1. Оптимальными формами внедрения являются:

интерактивные семинары, информирующие о Кодексе и его исполнении; информационное обеспечение, призванное разъяснить назначение Кодекса и механизм его реализации и способов разрешения сложных этических ситуаций;

трансляция через менеджмент особенно первых лиц, демонстрирующая, что руководство не только говорит о важности исполнения Кодекса, но и само образцово его исполняет;

стимулирование сотрудников, организация конкурсов с выдачей грамот, похвальных листов; рекомендации об участии сотрудников в районных и городских, региональных мероприятиях; учет соблюдения Кодекса при распределении премиального фонда образовательной организации.

Глава 2. **Основные нормы**

1. Личность и ответственность педагога.

1.1. Профессиональная этика учителя требует призвания, преданности своей работе и чувства ответственности при исполнении своих обязанностей.

1.2. Учитель требователен по отношению к себе и стремится к самосовершенствованию. Для него характерны самонаблюдение, самоопределение и самовоспитание.

1.3. Для учителя необходимо постоянное обновление. Он занимается своим образованием, повышением квалификации и поиском наилучших методов работы.

1.4. Учитель несет ответственность за качество и результаты доверенной ему педагогической работы – образования подрастающего поколения.

1.5. Учитель несет ответственность за физическое, интеллектуальное, эмоциональное и духовное развитие детей, оставленных под его присмотром.

1.6. Учитель несет ответственность за порученные ему администрацией функции и доверенные ресурсы.

2. Авторитет, честь, репутация.

2.1. Своим поведением учитель поддерживает и защищает исторически сложившуюся профессиональную честь педагога.

2.2. Учитель передает молодому поколению национальные и общечеловеческие культурные ценности, принимает посильное участие в процессе культурного развития.

2.3. В общении со своими учениками и во всех остальных случаях учитель уважителен, вежлив и корректен. Он знает и соблюдает нормы этикета.

2.4. Авторитет учителя основывается на компетенции, справедливости, такте, умении заботиться о своих учениках.

2.5. Учитель воспитывает на своем положительном примере. Он избегает морализаторства, не спешит осуждать и не требует от других того, что сам соблюдать не в силах.

2.6. Учитель имеет право на неприкосновенность личной жизни, однако выбранный им образ жизни не должен наносить ущерб престижу профессии, извращать его отношения с учениками и коллегами или мешать исполнению профессиональных обязанностей.

2.7. Учитель дорожит своей репутацией.

Глава 3. Взаимоотношения с другими лицами

1. *Общение учителя с учениками.*

1.1. Стиль общения учителя с учениками строится на взаимном уважении.

1.2. В первую очередь, учитель должен быть требователен к себе. Требовательность учителя по отношению к ученику позитивна, является стержнем профессиональной этики учителя и основой его саморазвития. Педагог никогда не должен терять чувства меры и самообладания.

1.3. Учитель выбирает такие методы работы, которые поощряют в его учениках развитие положительных черт и взаимоотношений: самостоятельность, инициативность, ответственность, самоконтроль, самовоспитание, желание сотрудничать и помогать другим.

1.4. При оценке поведения и достижений своих учеников педагог стремится укреплять их самоуважение и веру в свои силы, показывать им возможности совершенствования, повышать мотивацию обучения.

1.5. Учитель является беспристрастным, одинаково доброжелательным и благосклонным ко всем своим ученикам. Приняв необоснованно принижающие ученика оценочные решения, педагог должен постараться немедленно исправить свою ошибку.

1.6. При оценке достижений учеников в баллах учитель стремится к объективности и справедливости. Недопустимо тенденциозное занижение или завышение оценочных баллов для искусственного поддержания видимости успеваемости и исправление ошибок учащихся во время письменных работ и контрольных проверок.

1.7. Учитель постоянно заботится о культуре своей речи и общения.

1.8. Учитель соблюдает дискретность. Педагогу запрещается сообщать другим лицам доверенную лично ему учеником информацию, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

1.9. Учитель не злоупотребляет своим служебным положением. Он не может использовать своих учеников, требовать от них каких-либо услуг или одолжений.

1.10. Учитель не имеет права требовать от своего ученика вознаграждения за свою работу, в том числе и дополнительную. Если педагог занимается частной практикой, условия вознаграждения за труд должны быть согласованы в начале работы и закреплены договором.

1.11. Учитель терпимо относится к религиозным убеждениям и политическим взглядам своих воспитанников. Он не имеет права навязывать ученикам свои взгляды, иначе как путем дискуссии.

2. *Общение между работниками образовательной организации.*

2.1. Взаимоотношения между учителями основываются на принципах коллегиальности, партнерства и уважения. Педагог защищает не только свой авторитет, но и авторитет своих коллег. Он не принижает своих коллег в присутствии учеников или других лиц.

2.2. Учитель как образец культурного человека всегда обязан приветствовать (здороваться) своего коллегу, проявление иного поведения может рас-

смагиваться как неуважение (пренебрежения) к коллеге. Пренебрежительное отношение недопустимо.

2.3. Учителя избегают необоснованных и скандальных конфликтов во взаимоотношениях. В случае возникновения разногласий они стремятся к их конструктивному решению. Если же педагоги не могут прийти к общему решению (согласию) в возникшей ситуации, то одна из сторон имеет право направить в Комиссию по этике просьбу помочь разобраться данную ситуацию, и Комиссия сама уже принимает решение о необходимости информирования о ситуации руководителя или же нет.

2.4. Учителя стараются избегать конкуренции, мешающей их партнерству при выполнении общего дела. Педагогов объединяют взаимовыручка, поддержка, открытость и доверие.

2.5. Преследование педагога за критику строго запрещено. Критика, в первую очередь, должна быть внутренней, т. е. она должна высказываться в образовательной организации среди педагогов, и высказывать ее следует с глаза на глаз, а не за глаза. В образовательной организации не должно быть места сплетням и слухам.

Работники образовательной организации при возникших конфликтах не имеют права обсуждать рабочие моменты и переходить на личности с указанием должностных полномочий, обсуждать жизнь образовательной организации за ее пределами, в том числе и в социальных сетях Интернет.

Если оно будет выявлено членами Комиссии по этике или же другими работниками образовательной организации, а также учениками, то Комиссия имеет право вызвать на педсовет «нарушителя» (педагога, ученика, работника, родителя), уличенного в этом противоправном действии, и привлечь его к определенной дисциплинарной ответственности (выговор).

Учитель не вправе разглашать полученную информацию о деятельности других работников образовательной организации, если это не противоречит действующему законодательству.

2.6. Вполне допустимы, и даже приветствуются, положительные отзывы, комментарии и местами даже реклама педагогов образовательной организации за пределами учебного заведения, а именно при выступлениях на научно-практических конференциях, научных заседаниях, мастер-классах, которые педагог вправе проводить (участвовать) за пределами ОО.

2.7. Критику следует обнародовать только в тех случаях, если на нее совершенно не реагируют, если она провоцирует преследования со стороны администрации или в случаях выявления преступной деятельности.

Критика, направленная на работу, решения, взгляды и поступки коллег или администрации, не должна унижать подвергаемое критике лицо. Она обязана быть обоснованной, конструктивной, тактичной, необидной, доброжелательной. Важнейшие проблемы и решения в педагогической жизни обсуждаются и принимаются в открытых педагогических дискуссиях.

Решение об обнародовании критики принимается большинством голосов членов Комиссии по этике, без согласования с руководителем.

2.8. Учителя не прикрывают ошибки и проступки друг друга. Если же подобное станет известно Комиссии по этике, то она имеет право начать расследование по выявлению скрытых ошибок, проступков и т.д.

3. Взаимоотношения с администрацией.

3.1. Образовательное учреждение (ОУ) базируется на принципах свободы слова и убеждений, терпимости, демократичности и справедливости.

Администрация ОУ делает все возможное для полного раскрытия способностей и умений педагога как основного субъекта образовательной деятельности.

3.2. В ОУ соблюдается культура общения, выражающаяся во взаимном уважении, доброжелательности и умении находить общий язык. Ответственность за поддержание такой атмосферы несет руководитель образовательной организации и Комиссия по этике.

3.3. Администрация образовательной организации терпимо относится к разнообразию политических, религиозных, философских взглядов, вкусов и мнений, создает условия для обмена взглядами, возможности договориться и найти общий язык. Различные статусы педагогов, квалификационные категории и обязанности не должны препятствовать равноправному выражению всеми педагогами своего мнения и защите своих убеждений.

3.4. Администрация не может дискриминировать, игнорировать или преследовать педагогов за их убеждения или на основании личных симпатий или антипатий. Отношения администрации с каждым из педагогов основываются на принципе равноправия.

3.5. Администрация не может требовать или собирать информацию о личной жизни педагога, не связанную с выполнением им своих трудовых обязанностей.

3.6. Оценки и решения руководителя ОУ должны быть беспристрастными и основываться на фактах и реальных заслугах педагогов.

3.7. Педагоги имеют право получать от администрации информацию, имеющую значение для работы ОУ.

Администрация не имеет права скрывать или тенденциозно извращать информацию, могущую повлиять на карьеру педагога и на качество его труда. Важные для педагогического сообщества решения принимаются в учреждении на основе принципов открытости и общего участия.

3.8. Интриги, непреодолимые конфликты, вредительство коллегам и раскол в педагогическом сообществе мешают образовательному учреждению выполнять свои непосредственные функции.

Если затянувшиеся конфликты не могут быть пресечены, то Комиссия по этике имеет право созыва «экстренного педсовета», на котором разбирается данная ситуация и выносятся на открытое голосование вопрос об отстранении данного учителя, классного руководителя, воспитателя, сотрудника от занимаемой должности.

За руководителем ОУ остается окончательное право в принятии решения в разрешении возникшего конфликта, но Комиссия по этике может рекомендовать (аргументированно, на основании полученных доказательств) Совету ОУ и руководителю принять решение, которое было принято коллегиально членами Комиссии; также руководитель, вне зависимости от решения Совета ОУ и рекомендации Комиссии, имеет право наложить вето.

3.9. Педагоги ОУ уважительно относятся к администрации, соблюдают субординацию и при возникновении конфликта с администрацией пытаются его разрешить с соблюдением этических норм. Если же иное не получается по каким-либо причинам, то конфликт разбирается Комиссией по этике.

3.10. В случае выявления преступной деятельности педагога(ов) и ответственных сотрудников администрации, а также грубых нарушений профессиональной этики руководитель образовательной организации должен принять решение единолично или при необходимости привлечь Комиссию по этике для принятия кардинального решения (действий) по отношению к нарушителям.

4. Работа в КОДе.

4.1. Педагоги, сотрудники, ученики и родители ОУ используют в своей трудовой педагогической деятельности Программный Комплекс (ПК) контрольно-оценочной деятельности (КОД) как условие для эффективного управления образовательным процессом в современной школе.

4.2. Педагоги используют КОД как необходимую информационную площадку для реализации учебно-воспитательного процесса. Деятельность в данном направлении подразумевает элементарные нормы поведения (информационную культуру), а именно: налаживать прямую и обратную связь между участниками (учителями, учениками и их родителями); иметь культурную привычку отвечать своевременно на вопросы участников; не игнорировать и не высказывать высокомерие дистанционно.

4.3. Не рассылать всем участникам информацию, не имеющую отношения ко всем, если она принадлежит одному или нескольким участникам. Поэтому необходимо выработать культуру отправки информации конкретным адресатам.

4.4. КОД – это не место выяснения отношений между участниками.

4.5. Комиссия по этике имеет права «этического контроля» за информационной сферой КОДа.

5. Отношения с родителями и опекунами учеников.

5.1. Консультация родителей по проблемам воспитания детей – важнейшая часть деятельности педагога. Она устраняет причины конфликтов на основе этических принципов, принятых в ОУ.

5.2. Педагог не разглашает высказанное детьми мнение о своих родителях или опекунах или мнение родителей или опекунов о детях. Передавать такое мнение другой стороне можно лишь с согласия лица, доверившего педагогу упомянутое мнение.

5.3. Педагоги должны уважительно и доброжелательно общаться с родителями учеников; не имеют права побуждать родительские комитеты организовывать для педагогов угощения, поздравления и т. п.

5.4. Отношения педагогов с родителями не должны оказывать влияния на оценку личности и достижений детей.

5.5. На отношения педагогов с учениками и на их оценку не должна влиять поддержка школе, оказываемая их родителями или опекунами.

6. Взаимоотношения с обществом.

6.1. Педагог является не только учителем, тренером и воспитателем детей, но и общественным просветителем, хранителем культурных ценностей, порядочным, образованным человеком.

6.2. Педагог старается внести свой вклад в корректное взаимодействие всех групп сообщества. Не только в частной, но и в общественной жизни педа-

гог избегает распрей, конфликтов, ссор. Он более других готов предвидеть и решать проблемы, разногласия, знает способы их решения.

6.3 Педагог хорошо понимает и исполняет свой гражданский долг и социальную роль, избегает подчеркнутой исключительности, однако также не склонен и к тому, чтобы приспособленчески опуститься до какого-либо окружения и слиться с ним.

7. Академическая свобода и свобода слова.

7.1. Педагог имеет право пользоваться различными источниками информации.

7.2. При отборе и передаче информации ученикам педагог соблюдает принципы объективности, пригодности и пристойности. Тенденциозное извращение информации или изменение ее авторства недопустимо.

7.3. Педагог может по своему усмотрению выбрать вид воспитательной деятельности и создавать новые методы воспитания, если они с профессиональной точки зрения пригодны, ответственны и пристойны.

7.4. Педагог имеет право открыто (в письменной или в устной форме) высказывать свое мнение о школьной, региональной или государственной политике в сфере просвещения, а также о действиях участников образовательного процесса, однако его утверждения не могут быть тенденциозно неточными, злонамеренными и оскорбительными.

7.5. Педагог не имеет права обнародовать конфиденциальную служебную информацию.

8. Использование информационных ресурсов.

8.1. Педагоги и административные работники должны бережно и обоснованно расходовать материальные и другие ресурсы. Они не имеют права использовать имущество ОУ (помещения, мебель, телефон, телефакс, компьютер, копировальную технику, другое оборудование, почтовые услуги, транспортные средства, инструменты и материалы), а также свое рабочее время для личных нужд. Случаи, в которых педагогам разрешается пользоваться вещами и рабочим временем, должны регламентироваться правилами сохранности имущества учреждения.

9. Личные интересы и самоотвод.

9.1. Педагог и руководитель образовательной организации объективен и бескорыстен. Его служебные решения не подчиняются собственным интересам, а также личным интересам членов семьи, родственников и друзей.

9.2. Если педагог является членом совета, комиссии или иной рабочей группы, обязанной принимать решения, в которых он лично заинтересован, и в связи с этим не может сохранять беспристрастность, он сообщает об этом лицам, участвующим в обсуждении, и берет самоотвод от голосования или иного способа принятия решения.

9.3. Педагог не может представлять свое учреждение в судебном споре с другим учреждением, предприятием или физическими лицами в том случае, если с партнерами по данному делу его связывают какие-либо частные интересы или счета, и он может быть заинтересован в том или ином исходе дела. О своей заинтересованности он должен сообщить администрации и лицам, рассматривающим данное дело.

10. *Благотворительность и меценатство.*

10.1. Образовательная организация имеет право принимать бескорыстную помощь со стороны физических, юридических лиц.

10.2. Педагог является честным человеком и строго соблюдает законодательство Российской Федерации. С профессиональной этикой педагога не сочетаются ни получение взятки, ни ее дача.

10.3. Руководитель образовательной организации или педагог может принять от родителей учеников любую бескорыстную помощь, предназначенную учреждению. О предоставлении такой помощи необходимо поставить в известность общественность и выразить публично от ее лица благодарность.

11. *Прием на работу и перевод на более высокую должность.*

Руководитель образовательной организации должен сохранять беспристрастность при подборе на работу нового сотрудника или повышении сотрудника в должности.

12. *Механизм работы Комиссии по этике.*

12.1. Каждое МО имеет права предоставить одного кандидата для избрания его Председателем Комиссии по этике.

12.2. Также существует возможность самовыдвижения.

12.3. Председателя Комиссии по этике выбирают большинством голосов путем открытого голосования в рамках проведения собрания педагогических работников.

12.4. Срок полномочия председателя – один год без права переизбраться на второй срок.

12.5. Председатель после своего избрания на этом же собрании имеет право изъявить желание и рекомендовать к себе в Комиссию четырех человек, но они также избираются путем открытого голосования.

12.6. Члены Комиссии также избираются сроком на один год без права переизбрания.

12.7. Один раз в полугодие Председатель Комиссии по этике предоставляет отчет о проделанной работе руководителю ОУ.

12.8. Комиссия по этике принимает заявления от педагогов, сотрудников, учеников и их родителей только в письменной форме.

12.9. Комиссия по этике по поступившим заявлениям разрешает возникающие конфликты только на территории учебного заведения, только в полном составе и в определенное время, заранее оповестив заявителя и ответчика.

12.10. Председатель Комиссии имеет право наложить вето на решение членов комиссии.

12.11. Председатель Комиссии подчиняется руководителю ОУ, но в своих действиях остается независимым, если это не противоречит Уставу образовательной организации, законодательству РФ.

12.12. Комиссия по этике осуществляет гражданский контроль (в данном случае этический) по работе в КОДе и только Председатель наделен полномочиями делать замечания работникам ОУ как в реальной, так и в виртуальной среде.

12.13. Председатель в одностороннем порядке имеет право пригласить для профилактической беседы педагога, сотрудника, ученика и их родителей, не собирая для этого весь состав Комиссии.

12.14. Председатель имеет право обратиться за помощью к руководителю ОУ для разрешения особо острых конфликтов.

12.15. Председатель и члены Комиссии по этике не имеют права разглашать информацию поступающую к ним.

12.16. Комиссия несет персональную ответственность за принятие решений.

12.17. Никто, кроме членов Комиссии, не имеет доступа к информации. Руководитель образовательной организации лишь правдиво информируются по их запросу.

12.18. Вызов Комиссией на «беседу» педагога, сотрудника, ученика и их родителей не игнорируется; в противном случае данный конфликт перестает быть этическим и носит характер служебного проступка, он передается в ведение администрации.

Комиссия также имеет право подать жалобу на имя руководителя ОУ. При поступлении трех заявлений автоматически идет вызов к руководителю образовательного учреждения.

12.19. Пожаловаться на Комиссию можно только в письменной форме, поданной на имя руководителя ОУ. В данном случае Председатель Комиссии должен будет также в письменной форме опровергнуть данное заявление-жалобу, либо его прокомментировать, либо принять во внимание и исправиться.

12.20. Каждый несет персональную ответственность за подачу непроверенных сведений.

Учебное издание

**Резер Татьяна Михайловна,
Верстунина Ирина Викторовна**

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

Учебное пособие

Редактор и корректор *М. В. Баусова*

Компьютерная верстка *И. О. Монастыревой*

Поз. 72. Подписано в печать 15.06.2015.

Формат бумаги $60 \times 84 \frac{1}{16}$. Гарнитура Таймс. Бумага офсетная. Печать плоская.

Уч.-изд. л. 5,4. Усл. печ. л. 6,7. Заказ 500. Тираж 28 экз.

Издательство Уральского государственного экономического университета
620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, д. 62/45

Отпечатано с готового оригинал-макета в подразделении оперативной полиграфии
Уральского государственного экономического университета