

Министерство образования и науки Российской Федерации
Сибирский федеральный университет

**МЕТОДИКА РАЗРАБОТКИ
КОРРУПЦИОГЕННОЙ КАРТЫ
РАБОЧЕГО МЕСТА
РУКОВОДИТЕЛЯ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ
ОРГАНИЗАЦИИ**

Красноярск 2015

УДК 371.11
ББК 74/04(2)
В 75

Ответственный редактор:

Валентина Владимировна Терешкова

к.ю.н., доцент кафедры международного права ЮИ СФУ

Воронцова И.П., Красноусов С.Д., Терешкова В.В., Хлонова Н.В. Методика разработки коррупциогенной карты рабочего места руководителя образовательной организации. Красноярск, 2015. – 148 с.

ISBN 978-5-904314-92-7

Необходимость программы противодействия коррупции в образовательных организациях сформулирована в российском законодательстве в самом общем виде. Рекомендаций о конкретных мерах противодействия коррупции именно в образовательных организациях не разработано. В пособии предложена методика разработки коррупциогенной карты рабочего места руководителя образовательной организации, которая может стать основой для программы противодействия коррупции.

Анализ международных норм о предупреждении коррупции, обобщение практик противодействия коррупции в образовательных организациях зарубежных стран, прошедших апробацию в реальных школах, анализ мнения российских экспертов и специалистов международных организаций позволило авторам сформулировать ряд рекомендаций для российских общеобразовательных организаций.

Пособие будет интересно не только для специалистов в сфере образования, но и для всех, интересующихся вопросами предупреждения коррупции.

Ключевые слова: анализ успешных практик, компетентностный подход, коррупциогенность, коррупционные риски, коррупция, критические точки, методика, мониторинг, образовательная организация, программа повышения квалификации, программа противодействия коррупции, руководитель, этическая карта, этический кодекс педагогов.

Пособие подготовлено при финансовой поддержке КГАУ «Красноярский фонд поддержки научной и научно-технической деятельности»



© Коллектив авторов, 2015
© Оформление Акунченко Е.А., 2015

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	4
ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ В ОБРАЗОВАНИИ – КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ	11
ГЛАВА 2. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОВ И РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В ОБРАЗОВАНИИ.....	21
ГЛАВА 3. КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ	36
3.1. Проявления коррупции в сфере образования	36
3.2. Оценка коррупционных рисков в образовательной организации.....	62
3.3. Меры по снижению коррупционных рисков в сфере образования.....	90
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	129
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	134

ПРЕДИСЛОВИЕ

Коррупции подвержены все страны мира, о чем ежегодно свидетельствует доклад Transparency International. В соответствии с индексом восприятия коррупции¹ за 2014 год Россия получила 27 баллов, что соответствует 136 месту. По мнению экспертов Transparency International, Россия остаётся в последней трети Индекса восприятия коррупции, из-за нерешительности в преследовании коррупционных преступлений и хаотичности мер по предотвращению коррупции².

Коррупционные правонарушения встречаются в большинстве сфер государственного сектора, и сектор образования не исключение.

Период реализации программы ЮНЕСКО «Образование для всех» завершается 2015 годом. Однако многие цели программы не достигнуты. Одним из препятствий для доступа к образованию была названа коррупция, «которую необходимо решительно обуздать»³.

Уровень коррупции в сфере образования в России также оценивается как высокий⁴.

¹ Индекс восприятия коррупции измеряет уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран, показывает как простые граждане или квалифицированные эксперты оценивают состояние дел с коррупцией в своей стране. Индекс составляется ежегодно международной организацией Transparency International на основе данных опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах. На основе этой информации страны мира ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов, где 0 обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а 100 – наименьший.

² Индекс восприятия коррупции – 2014: оценка России упала на один балл: АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vozpriatiia-korruptcii/indeks-vozpriatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball> (дата обращения 03.12.2014).

³ The Dakar Framework for Action. Education For All: Meeting Our Collective Commitments. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org/education/wef/enleadup/dakfram.shtm>.

⁴ См.: Статистические и аналитические материалы о состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией в 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-81540/>; Коррупция в России: мониторинг // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 2437. 23.10.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572> (дата обращения: 23.10.2013).

Вместе с тем, Концепция модернизации российского образования на период 2013–2020 гг. специальных мероприятий по борьбе с коррупцией не предусматривает⁵. Разработчики этой Концепции и руководители российского образования утверждают, что принципы и подходы, заложенные в Концепции, будут противодействовать коррупции. Эксперты по противодействию коррупции придерживаются иного мнения.

Важнейшим фактором экономического, социального прогресса общества является образование – необходимое условие благополучия общества. «Право на образование – одно из наиболее существенных конституционных социальных прав человека; оно создает предпосылку для развития, как личности, так и общества». Вряд ли кто-то будет спорить с тем, что образование должно находиться в зоне публичного внимания.

В подавляющем большинстве стран в сфере образования занято больше работников, чем в любой другой бюджетной сфере. В секторе образования трудится большая часть образованных трудовых ресурсов, он охватывает 20–25 % населения (обучающиеся, родители), потребляет 20–25 % бюджетных средств⁶.

В 2013–2014 гг. в России насчитывается 44 700 только государственных и муниципальных общеобразовательных организаций⁷, в которых работает 1 032 000 учителей⁸. В г. Красноярске в 2013 году действует 117 общеобразовательных организаций⁹. Общее образование в России является одной из важнейших сфер, в которую вовлечены все жители нашей страны.

⁵ Государственная Программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы. Утв. постановлением Правительства РФ от 15.05.2013 г. № 792-р (в ред. от 14.08.2013 г). [Электронный ресурс]. СПС Консультант Плюс.

⁶ <http://www.transparency.org/topic/detail/education>.

⁷ Число государственных и муниципальных общеобразовательных организаций // Федеральная служба государственной статистики: официальная статистика – образование [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/o-br1.htm (дата обращения: 27.07.2014).

⁸ Численность обучающихся и учителей в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях // Федеральная служба государственной статистики: официальная статистика – образование [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/o-br2.htm (дата обращения: 04.09.2014).

⁹ Рейтинг общеобразовательных учреждений города Красноярска // Красноярское образование [Электронный ресурс]. URL: <http://krasobr.admkrsk.ru/doc.asp?id=4091> (дата обращения: 08.09.2014).

В такой всеохватывающей сфере, как образование, невозможно создать эффективный механизм борьбы с коррупцией в рамках отдельно взятой страны, или в отдельно взятом городе без учета уже имеющегося опыта.

Большинство стран предпринимают активные шаги для снижения и предупреждения коррупции в образовании. В связи с чем, коллектив авторов проанализировал опыт борьбы с коррупцией в сфере образования в рамках международных организаций (Transparency International, ЮНЕСКО, Всемирный банк и другие) и успешные практики на уровне некоторых государств (Австралия, Австрия, Бразилия, Великобритания, Германия, Латвия, Польша, Румыния, Словакия, США и др.). Сравнительный анализ позволил сформулировать ряд практических рекомендаций по методике определения коррупционных рисков в деятельности руководителя образовательной организации и методике минимизации этих рисков.

Однако такие практические рекомендации должны опираться не только на зарубежные данные, но и учитывать специфику российских образовательных организаций. В связи с этим коллектив авторов проанализировал действующее российское законодательство и оценил проблемы минимизации коррупционных рисков изнутри, с позиций руководителей и работников системы школьного образования. Для достижения этой цели было проведено исследование коррупционных рисков в школах г. Красноярска, в котором приняли участие руководители образовательных организаций г. Красноярска и эксперты.

Тема противодействия коррупции не нова для российских ученых. Специалистов и научных работ о противодействии коррупции огромное количество. Однако исследования вопросов коррупции непосредственно в сфере образовании немногочисленны. Большинство из них базируется на данных о совершении коррупционных правонарушений в высшей школе. Исследований общественных организаций, проводимых, как правило, на средства зарубежных грантов, тоже немного. В числе последних работ о противодействии коррупции в школьном образовании можно выделить работы ИНДЕМ (г. Москва)¹⁰ и Центра гражданского контроля и противодействия коррупции (г. Саратов)¹¹.

¹⁰ Римский В.Л. Преодоление коррупции в системе образования России: доклад Московского бюро по правам человека, 2010 [Электронный ресурс]. URL:

Авторы пособия не ставили своей задачей провести общественное расследование и поставить вопрос о привлечении к ответственности руководителей образовательных учреждений за коррупционные правонарушения. Такие функции эффективно осуществляют правоохранительные органы. Авторы ставили своей целью найти механизмы, управленческо-организационные процессы, способные свести к минимуму коррупционные практики в сфере школьного образования, жертвами которых могут стать не только обучающиеся, но и обучающие.

Любая образовательная система представляет собой сложную гигантскую структуру, в которой коррупция может принимать множество разных форм. Поэтому воздействию на такую систему и отдельные ее элементы должен предшествовать детальный анализ.

Необходимость анализа коррупционных рисков в образовательных организациях обусловлена рядом причин. Прежде всего, это те негативные последствия, к которым может привести коррупция в образовании:

- значительное нарушение в распределении государственного финансирования;
- подрыв равного доступа к качественному образованию;
- снижение уровня профессиональной элиты;
- принятие коррупции учениками и студентами в качестве одной из важнейших поведенческих норм, т.е. встраиванию коррупции в ткань общественной жизни¹².

Всемирный банк выразил озабоченность тем, что целое поколение детей сформировало мнение, что талант не имеет значения, а школы и университеты находятся в опасности коррупции в связи с большим масштабом государственных расходов на обра-

http://portal.gersen.ru/images/documents/rimskii_korupcija_obrazovanii_2010.pdf (дата обращения: 25.08.2014).

¹¹ Бесплатное образование без взяток и поборов. Практическое руководство для граждан. – Под ред.: Пицуновой О.Н., Пинчука А.А. – Саратов, 2011. 72 с. Издание подготовлено при поддержке Посольства Королевства Нидерландов (Программа МАТРА).

¹² Рид К. Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений // Заключительный отчет. Проект: «Российская Федерация - разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции» (RUCOLA 2). Приложение т. 2: отчеты, сделанные зарубежными и российскими экспертами в рамках проекта. Страсбург, 2008. С. 64.

зование. В большинстве стран мира выделяются огромные государственные средства на образование.

На карте (рис. 1) представлены данные о государственных расходах на образование в различных регионах мира¹³.

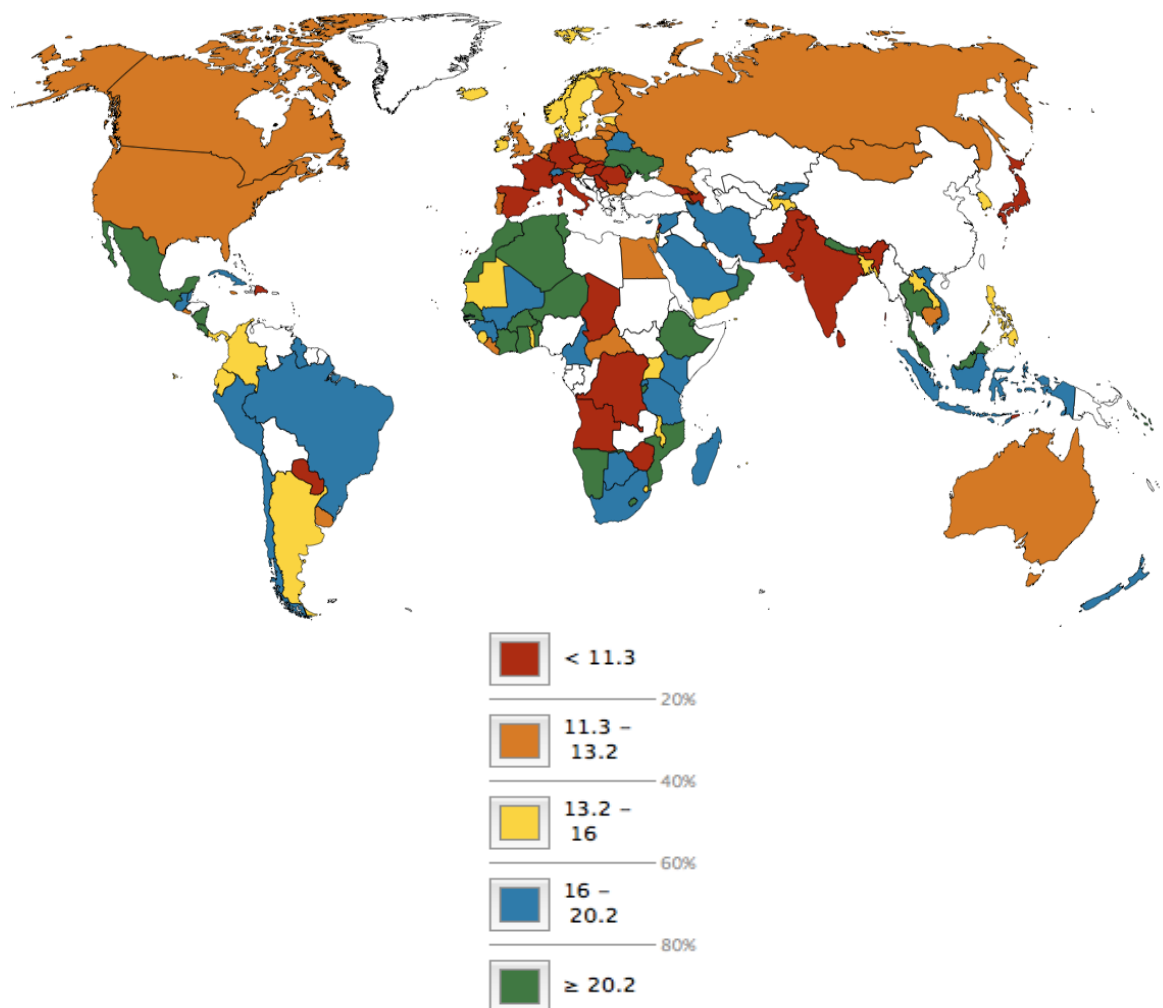


Рис. 1 Государственные расходы на образование в % от общих государственных расходов (2006–2012г.г.)

Так, в России на реализацию Государственной Программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы выделены средства в объеме:

- 2014 год – 393 408 141,5 тыс. рублей;
- 2015 год – 430 569 206,3 тыс. рублей;
- 2016 год – 469 597 300 тыс. рублей.

¹³ UNESCO Institute for Statistics in EdStats, 2013.

К сожалению, большие объемы государственного финансирования привлекают и большое число коррупционеров, которые, покушаясь на образовательные ресурсы, наносят ущерб не только государственной казне, но и будущему государству.

При высоком уровне коррупции любые объемы государственных вложений в сферу образования будут неэффективны. Поэтому для развития российской образовательной системы необходимо наряду с финансированием, создание эффективных антикоррупционных мер, направленных, прежде всего, на предупреждение коррупции, снижение коррупционных рисков.

Первые шаги в этом направлении уже предприняты государством. Требования о составлении программы противодействия коррупции, создании карты коррупционных рисков были сформулированы в ст. 13.3 Федерального Закона «О противодействии коррупции»¹⁴ и Методических рекомендациях Минтруда РФ по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций¹⁵.

Согласно Рекомендациям Минтруда РФ карта коррупционных рисков должна быть у каждой организации независимо от сферы деятельности с 1 января 2013 года (момент вступления в силу изменений, внесенных в Федеральный закон «О противодействии коррупции»).

Дальнейших рекомендаций о конкретных мерах противодействия коррупции именно в образовательных организациях не последовало. Между тем, контролирующие органы запрашивают информацию о наличии таких мер. В качестве примера приведем запрос прокуратуры Октябрьского района г. Красноярска в адрес образовательных организаций от 21.10.2014 г. № 86–01–2014 «О мерах по противодействию коррупции в сфере образования»¹⁶.

Подготовительные меры, которые бы предшествовали включению образовательных организаций в систему противодействия коррупции, отсутствуют. Как правило, руководители обра-

¹⁴ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. 30.09.2013 г.). [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Письмо Минтруда России от 22.07.2013 № 18-0/10/2-4077 «О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Запрос прокуратуры Октябрьского района г. Красноярска от 21.10.14 г. № 86–01–2014 «О мерах по противодействию коррупции в сфере образования» (в адрес общеобразовательных организаций района).

зовательных организаций являются педагогами и не всегда обладают навыками управления, не проходят дополнительного обучения по программам противодействия коррупции, в отличие, например, от государственных и муниципальных служащих, обучение которых является обязательным.

Предупреждение коррупции ведется в основном с помощью распространения информации о коррупционных правонарушениях и ответственности за них. Ряд учебных заведений проводит обучение по программам противодействия коррупции. Между тем, предложения конкретных мероприятий по противодействию коррупции в сфере образования, которые можно реализовать в образовательной организации, немногочисленны.

В отсутствии методических рекомендаций для образовательных организаций высока вероятность совершения коррупционных правонарушений, в том числе неумышленно, в силу незнания соответствующих правовых норм.

В этом аспекте практическое значение имеет и анализ успешных зарубежных практик противодействия коррупции в сфере образования.

Опыт по противодействию коррупции в зарубежных странах и примеры успешных практик образовательных организаций разных регионов России позволят руководителю образовательной организации выбрать из предложенных мер те, которые, по его мнению, будут эффективными в предупреждении коррупции в конкретной образовательной организации и разработать эффективную программу предупреждения коррупции.

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд рекомендаций по предупреждению коррупции в образовательной организации с учетом ее специфики и возможных коррупционных рисков. Предложенная авторами пособия Методика составления карты коррупционных рисков может стать основой политики противодействия коррупции в образовательной организации.

ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ В ОБРАЗОВАНИИ – КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ

Образование – это важнейший сектор государственных услуг, затрагивающий жизнь почти каждого жителя. Это подтверждают результаты голосования, проводимого ООН. Жителей всего мира попросили определить, что необходимо для создания лучшего мира¹⁷. На первое место респонденты независимо от пола и возраста¹⁸ поставили хорошее образование¹⁹.

Эксперты ЮНЕСКО отмечают, что «инвестиции в образование позволяют получить в 10–15 раз больше средств в виде экономического роста на протяжении жизни человека»²⁰.

Россия, осознавая необходимость обеспечения высокого качества образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики²¹, планирует увеличивать объем федерального бюджетного финансирования в этой области. Однако денежные вливания могут не принести должного результата в связи с наличием коррупции.

В Толковом словаре русского языка под редакцией С. Ожегова коррупция определяется как «моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении»²². В Большом словаре ино-

¹⁷ Для голосования предлагалось 16 позиций, в числе которых – хорошая работа, забота о здоровье, честное и ответственное правительство, равенство мужчин и женщин, защита от преступлений и правонарушений, политические свободы и другие.

¹⁸ В голосовании принимали участие респонденты разных возрастных групп – до 34 лет, 34 – 55 лет и старше 55 лет. Отдельно учитывались результаты голосования мужчин и женщин.

¹⁹ My world. The United Nation Global survey for a better world. [Electronic resource]. URL: <http://www.myworld2015.org/index.html?page=results>.

²⁰ Всемирный доклад по мониторингу «Образование для всех» (ОДВ) за 2012 г. Молодежь и навыки. Образование должно работать. Краткий доклад. [Электронный ресурс]. URL: http://www.intelros.ru/pdf/doklad_yunesko_2012_molodejz'_i_naviki.pdf.

²¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 28.04.2014. № 17. Ст. 2058.

²² Ожегов С. Ю. Словарь русского языка: 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. – 22-е изд., стер. М.: Рус.яз., 1990. С. 299.

странных слов коррупция рассматривается как «Подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей»²³.

Если в первом случае речь идёт о преступных действиях лишь отдельных лиц, то во втором – о социальном явлении, разрушительном для общества в целом. Коррупция – сложное явление социальной жизни, которое проникло во многие сферы жизни: экономическую, политическую, духовную. Наличие коррупции в той или иной сфере общественной жизни является признаком ее системного кризиса. Сфера образования, к сожалению, не является исключением.

Коррупция в образовании наносит ущерб учебным заведениям во всем мире. Этот вывод подтверждает комиссия ЮНЕСКО, изучив ситуацию более чем в 60-ти странах. Коррупция процветает в области выделения грантов и стипендий, продаются оценки, дипломы и места в вузах. По данным ЮНЕСКО, с 2000 по 2004 годы количество незарегистрированных институтов и университетов, предлагающих фактически фальшивые дипломы через Интернет, увеличилось с 200 до 800. Эксперты отмечают особенности коррупции в образовании: например, в США больше развита торговля дипломами и оценками, в России распространены взятки за поступление в вузы.

Коррупция в образовании является важным вызовом в большинстве стран мира, включая Россию. Система образования признана сферой с высоким уровнем коррупции, в которой в последние годы наблюдается постоянный рост коррупционных правонарушений.

По результатам мирового опроса образование входит в первую тройку сфер деятельности, которые в наибольшей степени подвержены коррупции (на первых двух позициях – судебная система и правоохранительные органы)²⁴.

В России по данным Генеральной прокуратуры РФ²⁵ образование также занимает третью строку в списке сфер деятельно-

²³ URL: <http://www.onlinedics.ru/slovar/injaz/k/korruptsija.html>.

²⁴ URL: <http://widgets.weforum.org/partnering-against-corruption-initiative/>

²⁵ Статистические и аналитические материалы о состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией в 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-81540/>.

сти, где распространена коррупция. Преобладающими сферами деятельности, в которых совершались коррупционные преступления в 2012 году, стали:

– правоохранительная (правоприменительная) – 26 % (2011 г. – 34,1%);

– здравоохранение и социальное обеспечение – 17,8% (2011 г. - 13,7%);

– образование и наука – 15% (2011 г. - 13,4%).

Коррупционная тройка «лидеров» течение нескольких лет остается неизменной.

Так, в 2010 году по общему объему взяток на первое место вышли работники здравоохранения (составил 35,3 млрд. руб.), следом сотрудники ГИБДД (24,2 млрд. руб.) и представители образовательных учреждений (20,1 млрд. руб.)²⁶.

В 2013 году среди «лидеров» по выявленным коррупционным преступлениям – правоохранительные органы. За 9 месяцев 2013 года за коррупционные преступления привлечены к ответственности свыше 1600 сотрудников правоохранительных органов, в том числе сотрудников ОВД, за совершение более 5 тысяч преступлений. Второе место занимает сфера здравоохранения и социального обеспечения – привлечено 714 лиц за совершение более 3,3 тысяч преступлений. На третьем – снова сфера образования и науки, где выявлено более 3 тысяч преступлений, за совершение которых к ответственности привлечен 531 человек²⁷.

По данным Генеральной прокуратуры РФ²⁸ в 2013 году было зарегистрировано 5861 преступления коррупционной направленности, совершенных в сфере образования в целом, в том числе по ст. 290 УК РФ (получение взятки) – 1344 чел, по ст. 291 УК РФ (дача взятки) – 261чел. К уголовной ответственности привле-

²⁶ О противодействии коррупции в сфере образования / Л. А. Букалорова, Ю. П. Стребков // Уголовное право: истоки, реалии, переход к устойчивому развитию: материалы VI Российского конгресса уголовного права (Москва, 26–27 мая 2011 г.). – М.: Проспект, 2011.С. 560 – 563.

²⁷ Интервью руководителя отдела по контролю за расследованием преступлений коррупционной направленности СК РФ В. Макарова [Электронный ресурс]. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/corruption/2191.html>.

²⁸ В рамках проекта «Разработка коррупциогенной карты рабочего места руководителя муниципального образовательного учреждения» авторами пособия был сделан запрос в Генеральную прокуратуру РФ.

чено 1315 лиц. Из общего числа расследованных уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности в сфере образования для рассмотрения в суды направлено 4295 дел²⁹.

Вместе с тем, число лиц, привлеченных к ответственности за коррупционные преступления, в сфере образования не велико. Председатель Верховного суда РФ В. Лебедев озвучил статистику вынесения приговоров по уголовным делам, связанным с коррупцией, отметив, что число осужденных за коррупцию в последние 4 года сократилось почти в два раза. Так, в 2009 году за преступления коррупционной направленности были осуждены 10,7 тыс. человек, в 2010 году – 10 тыс., в 2011 году – 7,5 тыс., а в 2012 году – 5,5 тыс. человек. За получение взяток в 2012 году были осуждены 1,3 тыс. человек. 60% взяток были получены на сумму от 5 тыс. до 10 тыс. рублей, 21 % – от 10 тыс. до 50 тыс. рублей. 11 % осужденных взяточников работали в сфере образования³⁰.

Коррупция наносит ощутимый ущерб экономике государства.

Ученые Гарвардского университета подсчитали, что снижение коррумпированности страны с уровня Мексики до уровня Сингапура (*Сингапур относится к странам, где успешно реализуется антикоррупционная программа – В.Т.*) приводит к эффекту, эквивалентному возрастанию сбора налогов на 20%.

Коррупция снижает эффективность как государственных, так и частных капиталовложений в образование, то есть, средства, которые можно было бы использовать для покупки оборудования или инвестировать в инновации тратятся на взятки, откаты и другие незаконные коррупционные действия. Примером могут служить коррупционные схемы при проведении государственных тендеров на ремонт или строительство зданий школ или выпуск учебной литературы. И такие ситуации случаются, в том числе, и в экономически развитых странах.

Эксперты ООН по вопросам образования указывают, что во многих странах очень высокий уровень незаконного использова-

²⁹ Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 10.12.2014 г. № 86/3-р-168235-14/23030.

³⁰ В России неуклонно падает число осужденных за коррупционные преступления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/corruption/2238.html#cut>.

ния средств, предназначенных для школ. Средства, выделяемые на начальное и среднее образование, не попадают в школы, оседая в карманах у коррумпированных чиновников.

По данным социологических исследований, в некоторых странах потери бюджетных средств на пути от министерства образования до школ достигают 80% (без учета средств на заработную плату)³¹.

Коррупция в сфере образования негативно отражается и на семейном бюджете, например, в случае незаконной платы за поступление ребенка в школу/ гимназию или оплату школьных экзаменов. Особенно обременительно это для людей с небольшими доходами. Согласно Барометру мировой коррупции 2010/2011, бедным в два раза чаще, чем богатым предлагалось платить взятки за базовые услуги.

Совет по борьбе с коррупцией в рамках Всемирного экономического форума определил, что стоимость коррупции³² составляет более 5% мирового валового внутреннего продукта. Это составляет сумму в 2,6 трлн. долларов США, в том числе 1 трлн. долларов США выплачивается ежегодно в виде взяток³³.

Для экономики традиционным являются вопросы: при каких условиях взяточничество становится для его участников ценным? когда выгода от коррупции превышает понесенные коррупционерами затраты?³⁴ когда коррупционные издержки становятся больше выгод от коррупции?³⁵

Экономические теории изучают коррупцию, следуя предпосылке о рациональном поведении ее участников, исходя из которой решение дать (взять) взятку опирается на ту же калькуляцию затрат и выгод, что и любое другое экономическое решение.

³¹ Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, ПЕР, 2007. P. 21. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org.iiep>.

³² «Стоимость коррупции» определяет количество ресурсов, которые отвлекаются от производственной деятельности для коррупционных действий.

³³ Global Agenda Council on Anti-Corruption, Annual Report 2012. [Electronic resource]. URL: http://www3.weforum.org/docs/GAC12/IssueBrief/IB_AntiCorruption.pdf.

³⁴ См. Роуз–Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: пер. с англ. О.А. Алякринского. М.: Логос, 2003. С. 7.

³⁵ Überhofen M. Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich. Ein Rechtsvergleich und Reformüberlegung zum deutschen Recht. – Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1999. S. 45.

В пионерной работе Г. Бэкера рассматривается ожидаемая полезность от j -го преступления как сумма $U_j = P_j U_j (Y_j - F_j) + (1 - P_j) U_j Y_j$, где Y_j – преступный доход, включая его денежную и психологическую составляющую; U_j – функция полезности; P_j – вероятность наказания; F_j – тяжесть наказания³⁶.

Моделирование коррупции на микроуровне построено на сравнении ожидаемых выгод и возможных издержек. Санкции оцениваются как сумма прямых потерь (штраф, конфискация имущества) и косвенных издержек (упущенная выгода, связанная с потерей работы, репутации) и рисков наступления таких потерь. Поощрение некорруптивного поведения увеличивает косвенные издержки преступления ввиду потери легальных доходов, общественного уважения, привилегий представителей власти. Оценка риска зависит от положения лица и доступной ему информации. Рост раскрываемости коррупционных действий повышает субъективную оценку риска. При этом зависимость наказания от размера взятки снижает размер взяток, но повышает их число. Наоборот, высокая вероятность быть пойманным сокращает объем коррупционных услуг, но повышает единовременный размер взятки³⁷.

По данным Минэкономразвития РФ общий объем рынка коррупции в 2010 г. составил 164 млрд. руб., увеличившись за 5 лет на 35 млрд. руб., при этом 50% россиян хотя бы раз давали взятку³⁸.

В 2012 г. начальник Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции (ГУЭБиПК) МВД России Д. Сугробов сообщил, что «более чем в 3,5 раза увеличился средний размер взятки и коммерческого подкупа, показатель составил 236 тыс. рублей. Особое внимание уделялось противодействию коррупционным проявлениям в области проведения процедур приватизации объектов федеральной собственно-

³⁶ Цит. по: Бондаренко И.А., Коррупция: Экономический анализ на региональном уровне. – Санкт-Петербург: Петрополис, 2001.

³⁷ Барсукова С.Ю. Коррупция: научные дебаты и российская реальность. [Электронный ресурс]. URL: [hse.ru>data/2010/05/05/1238392243/Коррупция.doc](http://hse.ru/data/2010/05/05/1238392243/Коррупция.doc) (дата обращения: 13.09.2014).

³⁸ Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70379634/#ixzz3JHtF162m>.

сти, заключения госконтрактов в сферах медицины, ЖКХ, строительства и образования»³⁹.

В России коррупция в сфере образования признается как официальными лицами, так и населением. По данным опросов, проведенных ВЦИОМ в 2012 году, 21% респондентов давали взятки при общении с работниками образования. Выше показатели только в случаях при общении с работниками ГИБДД (36%) и медицины (54%)⁴⁰.

Российские школы прочно удерживают первое место по количеству коррупционных фактов, упомянутых в СМИ. Например, по итогам 2010 года это составляет 43% от общего количества фактов взяточничества и злоупотреблений в образовательном сегменте⁴¹.

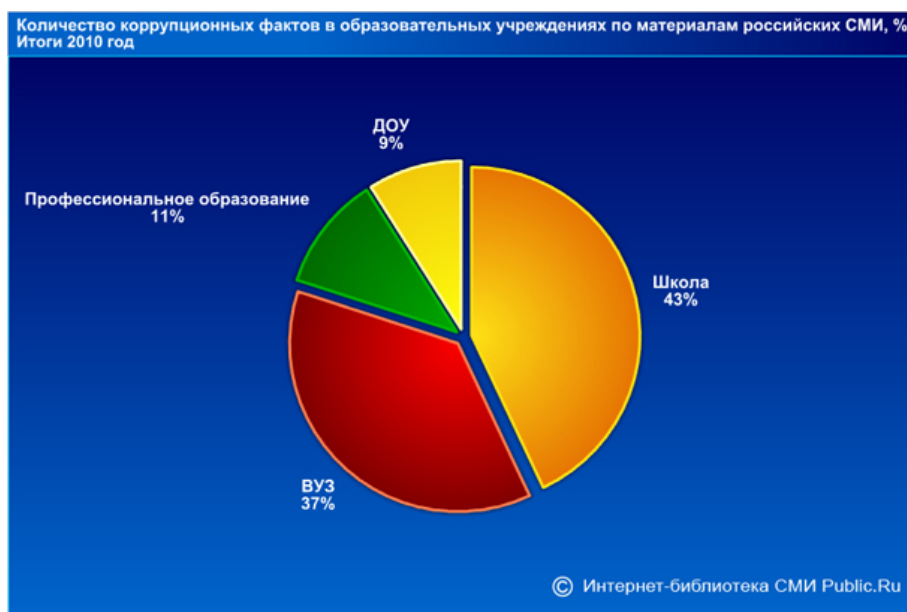


Рис. 2

Образование с точки зрения финансовых и человеческих ресурсов является значимой сферой государственного сектора во

³⁹ МВД: Средний размер взятки в России вырос в 3,5 раза Подробнее: <http://www.rosbalt.ru/moscow/2012/01/27/938297.html> (дата обращения: 13.10.2014).

⁴⁰ Коррупция в России: мониторинг // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 2437. 23.10.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572> (дата обращения: 23.10.2013).

⁴¹ Коррупция в образовании: стабильность достигнута // Public.ru [Электронный ресурс]. URL: http://public.ru/corruption_education (дата обращения: 16.10.2014).

многих странах, в том числе как способ формирования профессиональной элиты страны⁴².

Поэтому, коррупция в сфере образования способна привести к значительным нарушениям в распределении государственного финансирования и потере кадрового потенциала. «Из-за коррупции образование не выполняет свои функции. На рынок труда выбрасывается все больше молодых энергичных ребят, все менее профессиональных, все менее талантливых. От таких кадров государство слабеет. Поэтому образование – первое, на что надо обратить внимание, разрабатывая антикоррупционную политику»⁴³. Коррупция является причиной и одновременно следствием всех перечисленных выше проблем.

С точки зрения перспективы социального развития коррупция в образовательном секторе может иметь более губительные последствия, чем продажность в политике, таможенной службе или в других областях, поскольку содержит элементы аморальности и незаконности и вовлекает в сферу своего влияния молодежь. Принимая во внимание тот факт, что образование является способом создания модели правильного поведения для детей и молодежи, можно ожидать, что коррумпированное образование воспитает граждан, которым такая модель поведения будет представляться естественной⁴⁴.

Пройдя «школу коррупции» школьник/ студент привносит опыт преступных взаимоотношений и в свою дальнейшую «взрослую» жизнь, считает коррупцию нормой поведения, строит коррупционное государство.

Негативные последствия коррупции в образовании очевидны, как и необходимость противодействовать ей во всех сферах образования. Для эффективного предупреждения коррупции необходимо знать о факторах, ее порождающих.

⁴² Рид К. Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений // Заключительный отчет. Проект: «Российская Федерация - разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции» (RUCOLA 2). Приложение том 2: отчеты, сделанные зарубежными и российскими экспертами в рамках проекта. Страсбург, 2008. С. 64.

⁴³ Сатаров Г. Коррупция спасла образование. Московский комсомолец. 2 декабря 2002.

⁴⁴ Heuneman S.P., Anderson K.H., Nuraliyeva N. The cost of corruption in higher education // Comparative Education Review. 2007. Vol. 51. № 2. P. 1–25 (пер. с англ. С. Кучковской) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru/data/2010/12/31/1208181148/3.pdf>.

Среди причин коррупции в образовании зарубежные эксперты выделяют несколько:

1. Образование является привлекательной сферой для манипуляций общественным мнением на местах;

2. Решения имеют значительные последствия для жизни людей;

3. Значительная часть выделяемых на образование средств расходуется небольшими суммами в разбросанных повсюду местах, большинство из которых имеет слабые системы отчетности и мониторинга⁴⁵.

Коррупция в секторе образования существует постольку, поскольку должностное лицо департамента образования, руководитель или работник образовательной организации может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, муниципальная собственность, государственные заказы, места в школах и т.п.

Факторы, способствующие коррупции в образовании, можно разделить на следующие три основные категории⁴⁶:

1. Финансовая мотивация: стимул для большинства случаев мошенничества имеет финансовый характер и обусловлен потребностями или желаниями лица, совершившего мошенничество.

2. Возможность для совершения мошенничества: в случае недостаточного контроля со стороны государства возникают условия, обеспечивающие возможность для совершения мошенничества.

3. Латентность: лица, совершающие мошенничество, утверждают, что они могут избежать ответственности, поскольку государство выделяет на образование столько средств, что невозможно установить хищения в небольших размерах.

Руководитель ИНДЕМ В.Л. Римский отмечает, что «низкие зарплаты учителей и ограниченное число хороших государственных образовательных организаций отчасти объясняют масштабы

⁴⁵ Chapman D. Corruption and the Education Sector. Management Systems International. November 2002, Washington, 2002, 25 p. P.3.

⁴⁶ Plikšnys A., Kopincka S., Hrynevych L., Palicarsky C. Transparency in education in Eastern Europe, ЦЕР, 2009. P. 38.

коррупции»⁴⁷. К сожалению, руководители образовательных организаций нередко относятся к таким случаям нейтрально, так как взятки являются определенным дополнительным средством удержания педагогов на низкооплачиваемой работе. Несмотря на указание Президента РФ о том, что зарплата педагогов школы должна быть не ниже средней по региону, в реальности ситуация далека от заявленной.

Таким образом, сфера образования в силу своей специфики (наличия государственного финансирования, вовлеченности большинства населения, предоставления услуг населению и др.) находится в зоне высоких коррупционных рисков.

Российская система образования не является исключением, что подтверждается выявленными фактами коррупционных правонарушений. Кроме того, эффективная система предупреждения коррупции в сфере образования в России еще не сформирована.

⁴⁷Римский В.Л. Коррупция в системе образования. Ответы на вопросы online конференции в редакции газеты «Известия» 30 августа 2002 года. [Электронный ресурс]. URL: http://www.indem.ru/rimskiy/Izv_corr_1.htm.

ГЛАВА 2. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОВ И РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В ОБРАЗОВАНИИ

Коррупция носит транснациональный характер, и усилий отдельных государств для борьбы с ней недостаточно. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в выступлении на сессии Генеральной Ассамблеи по случаю принятия Конвенции ООН против коррупции назвал коррупцию «коварной чумой», эпидемии которой подвержены современные общества. Коррупция «подрывает демократию и верховенство закона, приводит к нарушениям прав человека, искажает рыночные механизмы, ухудшает качество жизни людей, а также позволяет процветать организованной преступности, терроризму и другими угрозами международной безопасности. Это опасное явление встречается во всех странах – больших и малых, богатых и бедных...»⁴⁸.

Поэтому усилия международного сообщества сосредоточены на разработке и внедрение эффективных международно-правовых механизмов, направленных на борьбу с коррупцией.

Правовое регулирование механизма предупреждения коррупционных правонарушений осуществляется на основе комплекса нормативных правовых актов, в который включаются как международные акты, так и национальное законодательство.

Целью сотрудничества государств является выработка единой международной антикоррупционной политики и нормативно-правовой базы.

В Резолюции VIII Конгресса ООН (Гавана, 1990 г.) коррупция была отнесена к глобальным проблемам, угрожающим всему человечеству⁴⁹. В настоящее время многосторонние и региональные международные соглашения образуют глобальную антикоррупционную систему, основанную на единых принципах борьбы с коррупцией.

⁴⁸ Of United Nation Convention against corruption. New Instrument Described as New Framework for Action against «Insidious Plague». [Electronic resource]. URL: <http://www.un.org/press/en/2003/sgsm8977.doc.htm>.

⁴⁹ http://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf/

На Дакарской конференции 2000 года «Образование для всех»⁵⁰ государства пришли к пониманию, что правительства должны взять на себя серьезные политические обязательства и выделить достаточные ресурсы для всех компонентов базового образования⁵¹. Безусловно, во многих странах это потребует увеличения доли национального бюджета, выделяемого на образование. Такое увеличение возможно за счет сокращения отчислений в сектора с более низким приоритетом развития.

В Комментариях к Итоговому документу Дакарской конференции 2000 года было закреплено, что «...Ресурсы должны быть использованы в полном объеме и с большей эффективностью, и правительства должны стремиться к более справедливому распределению расходов на образование. Коррупция является основной причиной неэффективного использования ресурсов в образовании, и ее необходимо решительно обуздать. Необходимо, чтобы ресурсы образования были частью прозрачной и подотчетной бюджетно-финансовой системы» (§ 46)⁵².

На Всемирном саммите 2005 года государства в числе первоочередных задач развития назвали борьбу с коррупцией на всех уровнях, и выразили готовность поддерживать «все меры, принимаемые в этом направлении на национальном и международном уровнях, включая разработку стратегий, направленных на подотчетность, прозрачное управление государственным сектором и корпоративную ответственность, а также действия по возвращению активов, полученных коррупционным путем, в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции» (п. 24 «с» Итогового документа Всемирного саммита 2005 г.⁵³).

⁵⁰ Глобальное движение «Образование для всех» началось в 1990 г. в Джомтьене (Таиланд), где была проведена Всемирная конференция по образованию для всех. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unesco.lv/ru/obrazovaniie-1/obrazovaniie-dlia-vsiekh/obrazovaniie-dlia-vsiekh-1/> (дата обращения: 05.12.2014).

⁵¹ The Dakar Framework for Action. Education For All: Meeting Our Collective Commitments. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org/education/wef/en-leadup/dakfram.shtm>. (дата обращения: 17.10.2014).

⁵² Expanded Commentary on the Dakar Framework for Action. Education For All: Meeting Our Collective Commitments. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org/education/wef/en-leadup/dakfram.shtm> (дата обращения: 25.10.2014).

⁵³ Итоговый документ принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 60/1 от 16.09.2005г. [Electronic resource]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005_ch2.shtml (дата обращения: 17.06.2013).

Значительное внимание проблеме коррупции уделяет Организация Объединённых Наций. В рамках ООН принято большое количество документов о противодействии коррупции. В числе универсальных унифицированных актов выделим Конвенцию против транснациональной организованной преступности 2000 и Конвенцию ООН против коррупции 2003 г.⁵⁴, которую Россия ратифицировала в 2006 г.⁵⁵ Положения Конвенции ООН против коррупции 2003 г. были положены в основу российской Национальной стратегии противодействия коррупции⁵⁶.

В числе международных актов рекомендательного характера отметим Международный кодекс поведения должностных лиц 1996⁵⁷ и Глобальную программу против коррупции 1999⁵⁸.

Глобальная программа ООН по борьбе с коррупцией предусматривает помощь странам в выявлении, предупреждении и пресечении коррупции. Цель программы состоит в том, чтобы повысить риск и издержки коррумпированности; создать атмосферу неподкупности, которая изменила бы правила игры и поведение участников рынка; обеспечить прозрачность и отчётность в области государственных закупок; обеспечить хорошее управление (мощный инструмент в предотвращении, выявлении коррупционного поведения).

Активно участвуют в антикоррупционной деятельности и подразделения ООН, а именно Управление ООН по наркотикам и преступности⁵⁹ и Программа развития ООН⁶⁰.

⁵⁴ Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003. Вступила в силу в декабре 2005 года. Конвенция является универсальным международным соглашением о борьбе с коррупцией. Ее подписали 140 государств.

⁵⁵ Федеральный закон от 08.03.2006 г. № 40–ФЗ О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции// Российская газета. № 4022. 21.03.2006.

⁵⁶ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161699/.

⁵⁷ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц: принят 12.12.1996 г., Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁸ The Global programme against corruption UN Anti-Corruption toolkit. Vienna, 2004. [Electronic resource]. URL: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf.

⁵⁹ Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) разрабатывает рекомендации и программы по вопросам коррупции, а также по вопросам противодействия иным видам преступлений, связанных прямо или косвенно с проявлениями коррупции (отмывание доходов, организованная преступность и др.). См.: URL:

Инструменты по борьбе с коррупцией, предложенные ООН, отличаются высокой гибкостью и могут быть использованы на различных этапах и уровнях и в различных комбинациях в соответствии с потребностями и контекстом каждой страны или региона. Инструментарий охватывает меры профилактики, создание институциональных структур, повышение осведомленности, раскрытие активов, принятие антикоррупционного законодательства, контроль и обучение, освещение в СМИ.

На региональном уровне антикоррупционное законодательство дополняется документами Совета Европы, Европейского Союза, СНГ.

В рамках Совета Европы принята Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999⁶¹ (Российская Федерация в Конвенции не участвует) и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.⁶² (Россия присоединилась к Конвенции в 2006 году⁶³).

В ходе подготовительной работы по определению подхода к разделению конвенций на уголовно-правовую и гражданско-правовую эксперты Совета Европы разработали предварительное общее унифицированное понятие коррупции.

На первой сессии Междисциплинарной Группы Совета Европы по проблемам коррупции⁶⁴ коррупция была определена как «подкуп (взятка), а равно любое иное поведение лица, наделенного полномочиями в публичном или частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из его статуса как публично-должностного лица, частного наемного работника, независи-

<http://www.unodc.org/unodc/ru/corruption/index.html?ref=menuseide> (дата обращения: 11.04.2010).

⁶⁰ Программа развития ООН занимается вопросами совершенствования государственного управления, в том числе вопросами доступа к информации, электронного управления, а также вопросами антикоррупционной политики. См.: URL: http://www.undp.org/governance/focus_anti-corruption.shtml (дата обращения: 11.04.2010).

⁶¹ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174), заключена в г. Страсбурге 4 ноября 1999 г. Конвенция вступила в силу 1 ноября 2003 г. [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».

⁶² Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173): заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

⁶³ Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Российская газета. № 164. 28.07.2006.

⁶⁴ Сессия прошла 22–24 февраля 1995 г. в г. Страсбурге.

мого агента, либо другие отношения подобного рода, и нацелено на получение неправомερных преимуществ любого рода для себя или другого лица»⁶⁵.

Понятие коррупции раскрывается в ст. 2 Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Согласно Конвенции коррупция означает «просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового».

На уровне СНГ приняты два Модельных закона: «О борьбе с коррупцией»⁶⁶ и «Основы законодательства об антикоррупционной политике»⁶⁷. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» предлагает понятие предупреждения коррупции⁶⁸, а также систему мер по предупреждению коррупции⁶⁹.

Активное участие в борьбе с коррупцией принимают международные организации. Проблемами предупреждения коррупции занимаются: Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)⁷⁰, Организация экономического со-

⁶⁵ Civil Law Convention on Corruption Explanatory Report. [Electronic resource]. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.htm>.

⁶⁶ О борьбе с коррупцией: Модельный закон, принят в г. Санкт-Петербурге 03.04.1999 Постановлением 13-4 на 13-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1999. № 21. С. 70-84.

⁶⁷ Об антикоррупционной политике: Модельный закон, принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225-260.

⁶⁸ Предупреждение коррупции понимается как деятельность субъектов антикоррупционной политики, направленная на выявление, изучение, ограничение либо устранение явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующих их распространению. См.: ст. 2 Модельного закона «Об антикоррупционной политике».

⁶⁹ См.: Ст. 10 Модельного закона «Об антикоррупционной политике».

⁷⁰ Так, Рекомендации ФАТФ содержат требования к прозрачности деятельности публичных лиц и заключению договоров (рекомендации № 33 и 34), а также иные меры, направленные на предупреждение отмывания доходов. См: FATF 40 Recommendations, October 2003 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fatf->

трудничества и развития (ОЭСР)⁷¹. Следует упомянуть о специальном направлении сотрудничества государств в рамках Интерпола, и работающей Группе экспертов по коррупции⁷².

Меры против распространения коррупции в сфере образования принимают такие международные организации, как Всемирный банк, ЮНЕСКО, Transparency International, ГРЕКО.

В докладе ЮНЕСКО о масштабах коррупции в сфере образования⁷³ отмечается, что «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».

Всемирный Банк, уделяя значительное внимание проблеме коррупции, и базируясь на собственных исследованиях, заявил о необходимости рассматривать коррупцию как «симптом фундаментальных проблем государства», а не как основной или единственный фактор, определяющий «болезни общества». Банк представил программу ключевых реформ, необходимых для совершенствования государственного управления и борьбы с коррупцией.

Результатом реформ должны стать: подотчетность политического руководства, государственное администрирование на принципе меритократии и ориентированное на службу; прозрачность и подотчётность в управлении государственными средствами; обеспечение власти закона; информированность граждан; внедрение «Культуры прозрачности».

Transparency International в 2013 году проанализировала уровень коррупции в образовании. Отчет Transparency International «О коррупции в мире» за 2013 год содержит 5 разде-

gafi.org/document/28/0,3343,en_32250379_32236920_33658140_1_1_1_1,00.html (дата обращения: 01.03.2010).

⁷¹ Подробнее см. Fighting corruption in the public sector // OECD Home [Electronic resource]. URL: http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34135_1_1_1_1_37447,00.html (дата обращения: 14.02.2010).

⁷² Группа экспертов по коррупции осуществляет консультационные функции для Интерпола, разрабатывает стандарты и кодексы. Подробнее см. URL: <http://www.interpol.int/Public/Corruption/corruption.asp> (дата обращения: 16.02.2010).

⁷³ Доклад подготовлен Международным институтом планирования образования ЮНЕСКО на основе данных исследования в 60 странах мира.

лов, в числе которых *Мировые тенденции коррупции в образовании* (раздел 1) и *Оценка уровня коррупции в школьном образовании* (раздел 2)⁷⁴.

Методы предупреждения коррупции в образовании, которые могут быть предложены на международном уровне, становятся предметом обсуждения на различных международных конференциях и форумах. Например, одним из вопросов программы экспертного семинара «Предупреждение коррупции – эффективные меры и их практическая реализация. Меры на институциональном и секторальном уровнях»⁷⁵ был вопрос «Предупреждение коррупции в сфере образования и здравоохранения». На семинаре обсуждались примеры передовой практики в выявлении рисков коррупции и мер по ее предотвращению в этих секторах.

Для противодействия глобальной коррупции объединяют свои усилия и ученые-криминологи. В 2002 г. создан Всемирный антикриминальный и антитеррористический форум (ВААФ)⁷⁶. Исследовательский Институт ООН по преступности и правосудию (ЮНИКРИ) координирует научную деятельность по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией⁷⁷. В последние годы активно расширяется сеть исследовательских центров по изучению проблем транснациональной преступности и коррупции (ТРАССС)⁷⁸, основанная Американским Университетом (г. Вашингтон, США).

Практические меры по борьбе с коррупцией разрабатывает Группа стран против коррупции (ГРЕКО)⁷⁹. На протяжении последних нескольких лет Совет Европы обязал страны проводить

⁷⁴ Global Corruption Report: Education. Transparency International, NY, 2013. [Electronic resource]. URL: http://www.transparency.org/gcr_education (дата обращения: 20.10.2014).

⁷⁵ Семинар прошел 26–27 июня 2013 г. Юрмала (Латвия).

⁷⁶ Подробнее о деятельности Форума см.: Концепция Всемирного Антикриминального и Антитеррористического Форума // Право и безопасность. 2002. № 1(2).

⁷⁷ Organized Crime and Corruption // United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute. [Electronic resource]. URL: http://www.unicri.it/topics/organized_crime_corruption/ (дата обращения: 18.12.2014).

⁷⁸ TraCCC Regional Research Centers Overseas // Terrorism, Transnational Crime and Corruption Centre (TraCCC). [Electronic resource]. URL: <http://traccc.gmu.edu/about-us/> (дата обращения: 26.12.2014).

⁷⁹ В состав ГРЕКО входит 46 государств, в том числе и Россия с 01 февраля 2007 г. Подробнее см.: GRECO: Members and Observers. [Electronic resource]. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/members_en.asp (дата обращения: 24.09.2009).

друг у друга взаимный обзор законодательства по борьбе с коррупцией и его реализации в рамках работы ГРЕКО.

Международное право предоставляет государствам достаточное количество ориентиров для предупреждения коррупции на национальном уровне. Отметим, что международные антикоррупционные соглашения возлагают на государства обязательства внести изменения в национальное законодательство. Положения международных актов и опыт международных структур являются основой для формирования российского антикоррупционного законодательства, в том числе и в сфере образования.

Основу правового регулирования системы мер по предупреждению коррупции в России составляют:

- Федеральный закон «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года»⁸⁰;
- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»⁸¹;
- Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе»⁸²;
- Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁸³.

Кроме того, антикоррупционные нормы получили свое закрепление в блоке нормативных правовых актов, посвященных

⁸⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008 № 280–ФЗ // Российская газета. 2008. 30 дек. (№ 266).

⁸¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008 № 274–ФЗ // Российская газета. 2008. 30 дек. (№ 266).

⁸² Об антикоррупционной экспертизе: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172–ФЗ // Российская газета. 2007. 22 июля. (№ 133).

⁸³ О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230–ФЗ // Российская газета. 05.12.2012. № 280.

организации и прохождению государственной службы⁸⁴, а также в отраслевом законодательстве, регулирующем сферы, особо подверженные проявлениям коррупции⁸⁵.

Общим для различных сфер является и регулирование вопросов ответственности за коррупционные правонарушения.

Уголовная ответственность предусмотрена как за проявления коррупции в частном⁸⁶, так и в публичном секторе⁸⁷. При этом, для сферы образования в большей степени будет применимы положения об ответственности за коррупцию именно в публичном секторе, так как образовательные организации в России в основном существуют в форме государственных и муниципальных учреждений.

Должность руководителя образовательной организации в наибольшей степени отвечает понятию должностного лица, изложенному в примечании 1 к ст. 285 УК РФ. Именно руководители образовательных организаций чаще всего могут быть привлечены к ответственности по ст. 290 УК РФ.

Так, в отношении одного из директоров московской школы было возбуждено дело о покушении на получение взятки в размере 240 000 рублей за зачисление ребенка в первый класс⁸⁸.

Отметим, что соучастники получения взятки могут и не иметь статуса должностного лица. Отсутствуют специальные признаки и у субъекта посредничества во взяточничестве, ответственность за которое предусмотрена ст. 291.1 УК РФ.

⁸⁴ К таковым можно отнести: О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 № 79–ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. С. 2315 (с послед. изм.); О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.03.2003 № 58–ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063 (с послед. изм.) и др.

⁸⁵ Например: О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135–ФЗ, ст. 15 // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3105 (с послед. изм.); О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294–ФЗ // Парламентская газета. № 90. 31 декабря 2008.

⁸⁶ Ст. 201 и 204 Уголовного кодекса РФ.

⁸⁷ К коррупции в публичном секторе традиционно относятся составы, предусмотренные ст. ст. 285, 286, 290, 291 и 291.1 Уголовного кодекса РФ.

⁸⁸ Десять столичных преподавателей привлечены к ответственности за коррупцию в этом году // Newsmsk.com. 25.07.2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.newsmask.com/article/25Jul2011/school_corruption.html (дата обращения: 21.08.2014).

В московской школе № 1317 был создан фонд поддержки образования «Школьный попечительский совет». Член совета фонда, являющийся директором школы К.П., при зачислении детей в первый класс требовал у родителей перечисления на счет фонда 150 тысяч рублей. Родители учащихся ежемесячно вносили в фонд от 8 тысяч до 13 тысяч рублей за обучение, а также по 950 рублей за спортивные секции, хотя на эти цели государством выделяются соответствующие средства.

К уголовной ответственности по ст. 159 УК РФ (мошенничество) и двум эпизодам преступлений, предусмотренных ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий), был привлечен директор школы К.П., а также один из его заместителей, учитель по русскому языку и литературе. Было установлено, что на банковские карты фигурантов по делу было перечислено, в общей сложности, 28 миллионов рублей ⁸⁹.

Говоря об административной ответственности, необходимо упомянуть возможность привлечения самой образовательной организации как юридического лица к ответственности по ст. 19.28 КоАП – «Незаконное вознаграждение от имени и в интересах юридического лица».

Актуальными для образовательных организаций являются положения ст. 19.29 КоАП, предусматривающей ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего, связанную, прежде всего, с нарушением работодателем порядка трудоустройства такого работника, предусмотренного ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» и ст. 64.1 Трудового кодекса РФ.

Ст. 19.30 КоАП устанавливает ответственность за различные административные правонарушения в сфере образования, которые также могут сопутствовать коррупционным правонарушениям и преступлениям.

⁸⁹ Десять столичных преподавателей привлечены к ответственности за коррупцию в этом году // Newsmsk.com. 25.07.2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.newsmask.com/article/25Jul2011/school_corruption.html (дата обращения: 21.08.2014).

Гражданско-правовая ответственность за коррупционные правонарушения в сфере образования закреплена в п. 2 ч. 1 ст. 575 ГК РФ и связана с ограничением дарения. При принятии различных подарков сотрудникам образовательных организаций следует помнить, что не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей работникам образовательных организаций гражданами, находящимися в них на лечении, содержании или воспитании, супругами и родственниками этих граждан. Дарение, совершенное в нарушение этой нормы, будет признано ничтожной сделкой (ст. 168 ГК РФ).

К дисциплинарным видам ответственности, согласно ст. 192 ТК РФ относится увольнение работника по основаниям, предусмотренным п.7.1 части первой ст. 81 ТК РФ в случаях, когда виновные действия дают основания для утраты доверия.

Пункт 7.1 ст. 81 ТК РФ предусматривает новые основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя, связанные с нарушением требований антикоррупционного законодательства:

- непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

- непредставление или представления неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставления или представления заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

- открытие (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами работником, его супругом (супругой) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Трудовым кодексом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

До недавнего времени вопросы противодействия коррупции в организациях как частного, так и публичного сектора не были

охвачены нормативным регулированием. Положение изменилось в связи с принятием ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции». В соответствии с указанной статьей с **1 января 2013 г. на образовательные организации**, возлагаются **обязанности по разработке и принятию мер по предупреждению коррупции**, которые могут включать:

1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;

3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;

5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Более подробно основные меры по противодействию коррупции в организации раскрываются в письме Министерства образования и науки РФ «О направлении методических рекомендаций по противодействию коррупции»⁹⁰. Однако, данное письмо не в полной мере учитывает положения законодательства и специфику деятельности образовательных организаций.

Все остальные нормативные акты можно условно разделить на две группы.

К первой группе относятся подзаконные нормативные правовые акты, действие которых может распространяться на образовательные организации в зависимости от включения тех или иных должностей в специальные перечни:

– Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 (в ред. от 03.12.2013 г.) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и

⁹⁰ Письмо Минобрнауки России от 06.08.2013 № 12-925 «О направлении методических рекомендаций по противодействию коррупции» // Администратор образования. 2013. №№ 19–21 (далее: Письмо Минобрнауки «О направлении методических рекомендаций по противодействию коррупции»).

федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»⁹¹;

– Указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 310 (в ред. от 03.12.2013 г.) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁹²;

– Указ Президента РФ от 08.07.2013 № 613 «Вопросы противодействия коррупции»⁹³;

– Письмо Минтруда России от 18.07.2013 №18–2/10/2–4038 «Разъяснения по применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230–ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции»⁹⁴.

Во второй группе нормативно-правовые акты, изданные Министерством образования и науки РФ, действие которых распространяется на образовательные организации. К ним относятся:

– Приказ Минобрнауки России от 13 сентября 2013 г. № 1070 «Об утверждении перечня должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки РФ, при назначении на которые

⁹¹ [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

⁹² [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

⁹³ Указ Президента РФ от 08.07.2013 № 613 (ред. от 03.12.2013) «Вопросы противодействия коррупции» (вместе с Порядком размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования) [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁴ Письмо Минтруда России от 18.07.2013 №18–2/10/2–4038 «Разъяснения по применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230–ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции» (вместе с «Разъяснениями по применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230–ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции» (законодательство по состоянию на 17 июля 2013 г.)) [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

граждане обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, порядка представления гражданами, претендующими на замещение отдельных должностей на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки РФ, сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и лицами, замещающими указанные должности, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующих на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки РФ, и работниками, замещающими должности в этих организациях (далее: Приказ Минобрнауки «От утверждении перечня должностей...») ⁹⁵;

– Приказ Минобрнауки России от 11.12.2012 № 1034 «Об утверждении Положения о «телефоне доверия» по вопросам противодействия коррупции в Министерстве образования и науки Российской Федерации» ⁹⁶;

Кроме того, необходимо назвать акты, которые носят для образовательных организаций рекомендательный характер и могут быть использованы в качестве основы для разработки локальных нормативных актов:

– Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа ⁹⁷;

⁹⁵ Российская газета. № 48. 28.02.2014.

⁹⁶ Вестник образования. 2013. № 9.

⁹⁷ Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа: утв. Аппаратом

– Письмо Минобрнауки России от 06.02.2014 № 09-148 «О направлении материалов»⁹⁸.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование механизма предупреждения коррупции в сфере образования достаточно обширно, но не систематизировано. Более того, без детального анализа нормативного правового акта в системе действующего антикоррупционного законодательства практически невозможно определить, применим ли данный нормативный акт в той или иной ситуации, что существенно затрудняет внедрение мер по предупреждению коррупции в деятельность образовательных организаций.

Правительства РФ 18.02.2010 № 647п–П16. [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97889> (дата обращения: 01.09.2014).

⁹⁸ Письмо Минобрнауки России от 06.02.2014 № 09–148 «О направлении материалов» (вместе с «Рекомендациями по организации мероприятий, направленных на разработку, принятие и применение Кодекса профессиональной этики педагогическим сообществом») // Официальные документы в образовании. 2014. № 10.

ГЛАВА 3. КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ

3.1. Проявления коррупции в сфере образования

Во многих государствах население считает образование сферой менее коррумпированной, нежели полиция или суд. В то же время опросы, проводимые в разных странах, показывают, что население рассматривает образование как коррумпированную или высоко коррумпированную сферу.

В Отчете Transparency International «О коррупции в мире» за 2013 год отмечается, что ни одна часть образовательного цикла (от начального до высшего) «не имеет иммунитета от коррупции»⁹⁹.

Это иллюстрируют многочисленные примеры проявления коррупции в образовании. Так, в ряде государств выбор строительных компаний и заключение контрактов на строительство или ремонт школ сопровождался коррупционными процедурами. В 2012 г. Правительство Ирака привлекло к ответственности за мошенничество предприятие, реализующее проект по строительству школ¹⁰⁰. Обрушение крыш в ряде школ южной Италии признано прямым следствием систематической коррупции¹⁰¹.

Другой коррупционный скандал разразился в Тюрингии, где одно из издательств при заключении договора на поставку учебной литературы для учеников делало школам заманчивое предложение. Часть суммы контракта выплачивалась этим издательством школьным советам, при том, что литература закупалась на деньги родителей¹⁰². Около 400 школ подозреваются в получении

⁹⁹ Global Corruption Report: Education. Transparency International, NY, 2013. [Electronic resource]. URL: http://www.transparency.org/gcr_education (дата обращения: 20.10.2014).

¹⁰⁰ Facts and Figures. World Bankgroup. [Electronic resource]. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/588889-1381352645465/INT_Facts_and_Figures_FY13_WEB.pdf (дата обращения: 18.10.2014).

¹⁰¹ URL: <http://www.orizzontescuola.it/news/edilizia-e-responsabilit-penali-tre-vie-fuga-dirigenti-crollo-darwin-ancora-polemiche-rspp-cond>.

¹⁰² Schulbuch-Skandal: Neue schwere Vorwürfe gegen Schulen//Thüringer Allgemeine. 18.06.2014. [Electronic resource]. URL: <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/leben/detail/-/specific/Schulbuch-Skandal-Neue-schwere-Vorwuerfe-gegen-Schulen-360682700> (дата обращения 18.06.2014).

незаконного вознаграждения, которое по предварительным данным, составило более 100 000 евро¹⁰³.

Участниками судебных разбирательств становятся и директора российских школ. Так, Коптевский районный суд г. Москвы вынес обвинительный приговор директору школы №1213 с углубленным изучением английского языка, виновному в получении взятки в сумме 30 тысяч рублей за поступление ребенка в первый класс¹⁰⁴. Руководителю школы № 1384 г. Москвы инкриминировали аналогичное преступление (он продавал места за меньшую сумму – 700 долларов США)¹⁰⁵.

По решению Кунцевского суда г. Москвы бывшая директор школы № 802 осуждена на 1,5 года условно. Она предложила родителям «общее покровительство» и повышение успеваемости одного из учеников за вознаграждение в размере 21 тысячи рублей¹⁰⁶.

Результаты оценки восприятия коррупции в образовании населением на 01.10.2013 г. таковы¹⁰⁷: Страны ЕС – 4 %; Кения – 37%; Пакистан – 43 %; Турция – 47 %; Вьетнам – 49%; Камерун – 72 %; Россия – 75 %. Для сравнения – общемировой индекс восприятия коррупции в образовании – 17 %.

Результаты опросов, проведенных ВЦИОМ, демонстрируют, что образование в России с 2006 по 2013 гг. стабильно входит в 10 сфер деятельности, которые в наибольшей степени подвержены коррупции. В 2013 г. такого мнения придерживались 13 % респондентов¹⁰⁸.

¹⁰³ Hoehne N. Korruptionsverdacht beim Schulbuchkauf//Boersenblatt.net. 10.06.2014. [Electronic resource]. URL : <http://www.boersenblatt.net/801693/> (дата обращения 10.06.2014).

¹⁰⁴ Суд назначил наказание в виде штрафа в доход государства в размере 100 000 рублей / За получение взятки осужден директор столичной школы. 18.03.2010 [Электронный ресурс]. URL :http://www.mosproc.ru/news/za_poluchenie_vzyatki_osuzhden_direktor_stolichnoj_shkoly/

¹⁰⁵ Додонов К. Взятки гадки: исправить оценку первоклашке стоит 500 рублей. Ежедневник «Аргументы и Факты». № 24 (164). 23 июня 2010 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aif.ru/gazeta/number/275> (дата обращения 12.07.2014).

¹⁰⁶ Взятничество не типично для российской школы? [Электронный ресурс]. URL: <http://newsland.com/news/detail/id/452388/> (дата обращения 17.07.2014).

¹⁰⁷ Global Corruption Report: Education. Transparency International, NY, 2013.

¹⁰⁸ Коррупция в России: мониторинг // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 2437. 23.10.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572> (дата обращения: 23.10.2013).

По данным МВД России в 2009 г.¹⁰⁹ было выявлено 3177 коррупционных преступлений в сфере образования, из них: служебный подлог – 1343 фактов; получение взятки – 1046; злоупотребления должностными полномочиями – 332; дача взятки – 97; нецелевое расходование бюджетных средств – 33.

Средний размер взятки в сфере образования составил около 20 тысяч руб., сумма материального ущерба – 155,8 млн руб., а общая сумма взяток – 22,6 млн руб. Из 928 человек подозреваемых в коррупции больше половины (495 чел.) являлись сотрудниками учреждений среднего образования, 265 – учреждений высшего образования и 33 – учреждений, осуществляющих подготовку юридических кадров.

В 2010 году было выявлено уже 3514 коррупционных преступлений в сфере образования. Из них квалифицировано как

- Служебный подлог – 1501 преступлений;
- Получение взятки – 1094 преступлений;
- Злоупотребление должностными полномочиями – 474 преступлений;
- Превышение должностных полномочий – 162 преступлений;
- Дача взятки – 100 преступлений¹¹⁰.

Эти данные, а также исследования Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» показывают, что количество людей, столкнувшихся со взяточничеством в образовании увеличилось: с 14% в 2009 г. до 18,3% – в 2010 г.¹¹¹.

По данным проведенного в г. Красноярске исследования¹¹² только 33% опрошенных руководителей образовательных орга-

¹⁰⁹ Интерфакс – МВД выявило более трех тысяч преступлений в рамках операции «Образование–2009». [Электронный ресурс]. URL:http://test.obrnadzor.gov.ru/ru/press_center/press/index.php?id_4=2288 (дата обращения: 23.10.2014).

¹¹⁰ Бесплатное образование без взяток и поборов. Практическое руководство для граждан. – Под ред.: Пицуновой О.Н., Пинчука А.А. – Саратов, 2011. С. 5

¹¹¹ Коррупция в России: пора что-то менять. На фоне растущего уровня коррупции в стране все больше и больше россиян выражают готовность противодействовать ей // ПРЕСС–РЕЛИЗ Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл–Р». [Электронный ресурс]. URL: [info\(rt\)transparency.org.ru](http://info(rt)transparency.org.ru).

¹¹² Исследование компетенций руководителей 88 образовательных организаций г. Красноярска (ноябрь 2014 г.) в рамках проекта «Разработка коррупциогенной карты рабочего места руководителя муниципального образовательного учреждения».

низаций никогда не слышали о фактах привлечения к ответственности за коррупцию сотрудников образовательных учреждений.

В зарубежной доктрине коррупцию в сфере образования определяют как «систематическое использование служебного положения в личных целях, которое оказывает существенное влияние на наличие и качество образовательных товаров и услуг, и как результат, на доступность, качество или справедливость в образовании»¹¹³.

Проявления коррупции в образовании разнообразны. Несмотря на то, что каждое государство имеет свои особые правонарушения коррупционной направленности, обусловленные сформированной национальной системой образования, возможно выделить общие для всех стран формы проявления коррупции.

К коррупционным правонарушениям в сфере образования относят: откровенно незаконные акты подкупа или обмана; оплату доступа к школьному образованию¹¹⁴; плату за обучение;¹¹⁵ поддельные данные о количестве школьников в странах, где существует подушевое финансирование; необходимость репетиторства; растрату средств, выделенных школам¹¹⁶; продвижение преподавателей на основе подкупа, а не таланта.

Коррупционную природу имеют школы-призраки¹¹⁷, учителя-призраки, сбор денежных средств с родителей на формирование фондов учебников, на ремонт школ. В некоторых странах получила распространение практика, когда руководитель проекта платит бонус в качестве стимула чиновнику, которому для проверки надо работать больше/дольше. В культурах некоторых стран приняты подарки даже в обмен на мелкие услуги.

¹¹³ Hallak J., Poisson M. Ethics and corruption in education. 2007. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org/iiep/PDF/Forum15.pdf>. P. 29.

¹¹⁴ 67% населения Вьетнама платило за право поступления в школу, в том числе по месту жительства.

¹¹⁵ Как отметила бывший Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на образование К.Томашевски, в соответствии с законодательством в 135 странах предусмотрено бесплатное образование, но в 110 из них население оплачивает образование в той или иной формах.

¹¹⁶ Например, было похищено 48 млн. US \$ из государственного бюджета Кении и незаконно присвоены средства стран-доноров, предоставленные, чтобы помочь Кении в достижении всеобщего начального образования. Канада, Великобритания, Германия, Нидерланды и Франция, пожертвовавшие вместе 150 млн. US \$, потребовали возмещения незаконно присвоенных сумм.

¹¹⁷ В Пакистане эксперты выявили 8000 школ – призраков.

В Аналитическом докладе о противодействии коррупции¹¹⁸ отмечены следующие категории проявления коррупции в сфере образования: подкуп и взятки, хищения, действия в обход критериев, мошенничество и злоупотребления в академической среде¹¹⁹, неэтичное индивидуальное поведение, фаворитизм, nepotизм, коммерческий подкуп.

На уровне школы в числе коррупционных деяний называют: отвлечение бюджетных средств (директором / учредителем); отвлечение средств из фондов пополнения учебников; отвлечение взносов общины / жителей микрорайона; фаворитизм в решениях о принятии на работу / продвижении.

На региональном и районном уровнях к коррупционным действиям относят: присвоение государственных средств или школьного имущества; нарушения при проведении проверок школ (со стороны инспекторов); фаворитизм в назначении и / или продвижении по службе (директора школ, учителя).

Частное репетиторство, как способ получения коррупционной ренты, во многих странах также рассматривают как проявление коррупции.

В Отчете всемирного мониторинга ЮНЕСКО «Образование для всех» за 2013–2014 гг. сообщается, что ежегодно домохозяйства тратят на частные уроки 2,4 млрд. долларов США, что эквивалентно 27% государственных расходов на образование. Оплата частных преподавателей составляет существенную часть расходов домохозяйств на образование: в среднем 47% бюджета домохозяйств в сельской местности и 40% в городских районах. Дети богатых домохозяйств почти в два раза чаще, чем бедные обращаются к частным репетиторам¹²⁰.

¹¹⁸ An Analytical Framework for combating corruption. [Electronic resource]. URL: http://www.usaid.gov/pdf_docs/PNADD630.pdf. (дата обращения: 13.11.2014).

¹¹⁹ Мошенничество в академической среде включает целый ряд деяний, среди которых плагиат, использование одной, уже ранее зачтенной в одном образовательном учреждении академической работы в другом образовательном учреждении для получения оценки, нарушение правил цитирования, использование в работе поддельных данных. См.: What Is Academic Fraud? // University of Virginia. The Honor Committee. [Electronic resource]. URL: <http://www.virginia.edu/honor/what-is-academic-fraud-2/> (дата обращения: 12.10.2014).

¹²⁰ Education for all Global Monitoring Report 2013/4/. [Electronic resource]. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654e.pdf>. (дата обращения 06.11.2014).

Репетиторами могут быть учителя своих школ. Во многих странах учащиеся жалуются, что учителя не выполняют учебный план во время школьных занятий, заставляя их обращаться к услугам частных репетиторов, чтобы сдать экзамены.

В Грузии 1/4 учащихся обращается к частным репетиторам, из них 69% – к преподавателям вне школы, 13% – в школе. В Южной Корее расходы на частное репетиторство составляют 80% от общих государственных расходов на образование. В Сингапуре, где создана система предупреждения коррупции, затраты на частное репетиторство составляют 680 млн. долл. в год¹²¹.

Наиболее подробную таблицу коррупционных нарушений в мировой практике составили авторы книги «Коррупцированные школы, коррупцированные университеты: что делать?»¹²².

Таблица 1

Основные возможности для коррупции в области образования

№	Область управления	Основные возможности для коррупцированной практики
1	Финансы	<ul style="list-style-type: none"> • Нарушение правил и процедур в обход критериев • Раздувание затрат и деятельности • Хищение
2	Выделение конкретных дотаций (стипендий, субсидий)	<ul style="list-style-type: none"> • Фаворитизм • Взятки • Действия в обход критериев • Дискриминация (политическая, социальная, этническая)
3	Строительство, содержание, ремонт школ	<ul style="list-style-type: none"> • Мошенничество при проведении публичных тендеров (взятки, подарки, фаворитизм) • Сговор между поставщиками • Хищение • Манипулирование данными • Действия в обход процедуры составления карты потребностей школы • Ложные поставки

¹²¹ Global Corruption Report: Education. Transparency International. NY, 2013. [Electronic resource]. URL: http://www.transparency.org/gcr_education.

¹²² Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, ИЕР, 2007. P 63–64. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org.iiep>.

4	Распределение оборудования, мебели, материалов (включая транспорт, пансион, учебники, столовое и школьное питание)	<ul style="list-style-type: none"> • Мошенничество при проведении публичных тендеров (взятки, подарки, фаворитизм) • Сговор между поставщиками • Противозаконная перекачка школьных материалов • Покупка ненужного оборудования • Манипулирование данными • Действия в обход критериев выделения • Ложные поставки
5	Написание учебников	<ul style="list-style-type: none"> • Мошенничество при выборе авторов (фаворитизм, взятки, подарки) • Действия в обход законов об авторском праве • Студентов заставляют покупать материалы, авторские права на которые принадлежат преподавателям
6	Назначение учителей, менеджмент (перевод, повышение) оплата труда и обучение	<ul style="list-style-type: none"> • Мошенничество при назначении и распределении учителей • Дискриминация (политическая, социальная, этническая) • Фальсификация документов о квалификации / использование фальшивых дипломов • Действия в обход критериев • Задержки с выплатой заработной платы, иногда с неправомочным удержанием
7	Поведение учителей (профессиональные проступки)	<ul style="list-style-type: none"> • Учителя-призраки • Необоснованное отсутствие на работе • Незаконные платы (за поступление в школу, экзамены, оценивание, частное репетиторство и др.) • Фаворитизм/ семейственность/ принятие подарков • Дискриминация (политическая, социальная, этническая) • Частное репетиторство (включая использование школы в личных целях) • Взятки или привилегии во время инспекторских проверок

8	Информационные системы	<ul style="list-style-type: none"> • Манипуляция данными • Отбор/ замалчивание информации • Противозаконные действия при производстве и публикации информации • Плата за информацию, которая должна предоставляться бесплатно
9	Экзамены и дипломы Доступ к университетам	<ul style="list-style-type: none"> • Продажа информации • Мошенничество на экзаменах (обман, фаворитизм, подарки, выдача себя за другого) • Взятки (за высокие оценки, перевод в следующий класс, выбор для участия в специализированных программах, аттестаты, прием в университеты) • Фабрики дипломов и фальшивых документов о квалификации • Мошеннические исследования и плагиат
10	Аккредитация учебных заведений	<ul style="list-style-type: none"> • Мошенничество в процессе аккредитации (фаворитизм, взятки, подарки)

В научных исследованиях последних лет делаются попытки выделить типологию форм коррупции в образовании. Наглядно результаты можно представить в виде табл. 2.

Типология форм коррупции в образовании

	Chapman D. ¹²³	Tanaka S. ¹²⁴	Heyneman S.P. ¹²⁵	Румянцева Н.Л. ¹²⁶
Формы коррупции	<ul style="list-style-type: none"> • Явно противозаконные акты взяточничества и мошенничества • Действия, направленные на обеспечение доходов лицам, которые получают слишком мало • Различия в культурных взглядах (дарение подарков) • Поведение, вызванное некомпетентностью 	<ul style="list-style-type: none"> • Закупки • Управление системой образования • Коррупция учителей 	<ul style="list-style-type: none"> • Коррупция в сфере закупок • Коррупция в сфере имущества в системе образования • Коррупция при отборе (приеме) • Коррупция при аккредитации • Профессиональные проступки • Коррупция в системе услуг 	<ul style="list-style-type: none"> • Коррупция, в которую учащиеся не вовлечены в качестве действующих лиц и которая оказывает на них ограниченное влияние • Коррупция, в которую учащиеся вовлечены в качестве действующих лиц и которая оказывает прямое влияние на их ценности, убеждения и возможности в жизни

¹²³ Chapman D. Corruption and the Education Sector. Management Systems International. November 2002, Washington, 2002, 25 p. P. 3 – 5.

¹²⁴ Tanaka S. Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy. The International Journal of Educational Management. 15/4 [2001]. P. 159.

¹²⁵ Heyneman S.P. Education and corruption. International Journal of Educational Development. 24. 2004. 637–648.

¹²⁶ Rummyantseva N.L. Taxonomy of Corruption in Higher Education. Peabody Journal of Education. 2005.N 80(1). P. 81 –92. [Electronic resource]. URL:http://www.academia.edu/6004083/Taxonomy_of_Corruption_in_Higher_Education.

В большинстве стран коррупционные действия в сфере образования схожи. Для сравнения приведем несколько стран из разных частей света.

В **Польше** в числе примеров коррупционных действий называют: распоряжение о закупке материалов для школы у дружественных компаний, взятки за более высокие оценки, понуждение ученика к частным урокам (коррупция на уровне учителей), взятки за прием в школу (коррупция на уровне директора), плата учителям за уроки, которые они не проводили, присвоение имущества школы¹²⁷.

В соответствии с законодательством учитель в Польше не может быть привлечен к ответственности за получение взятки, потому что подкуп учителей не считается преступлением. Уголовный кодекс Польши был пересмотрен и приведен в соответствие с нормами Европейского Союза, согласно которым определение «должностное лицо» означает государственного служащего и политического деятеля только высокого уровня. Учитель к таковым не относится¹²⁸.

В **Словакии** коррупционные проступки в сфере образования можно представить в виде таблицы¹²⁹:

¹²⁷ Ogradzinska T. The Impact of Corruption in Education in Poland. Attacking corruption in education systems: What is it doing to the young? Workshop report, 10th Anti-Corruption Conference, Oct 7 –11, 2001. Prague [Electronic resource]. URL: http://iacconference.org/en/archive/document/attacking_corruption_in_the_education_system (дата обращения 10.10.2014).

¹²⁸ Polish Penal Code of 1997 (J.L. dated 1997, No. 88, Item 553, as amended). [Electronic resource]. URL: https://www.imolin.org/doc/amlid/Poland_Penal_Code1.pdf.

¹²⁹ Plikšnyš A., Kopincka S., Hrynevych L, Palicarsky C. Transparency in education in Eastern Europe, ПЕР, 2009. P 38.

Коррупционные поступки в сфере образования Словакии

№	Вид	Проявления
1	Ложные заявления	Умышленная фальсификация существенного факта или предоставление ложной или фиктивной информации, в результате которого сторона, которой такие факт или информация были предоставлены, понесла экономические или финансовые убытки.
2	Ложные требования	Умышленное предъявление требования к правительству выделить денежные средства без достаточных оснований
3	Сговор	Соглашение между двумя или более лицами для осуществления совместно незаконного, противоправного акта
4	Сговор в отношении требований	Соглашение между двумя или более лицами о совместных действиях, чтобы представить ложные требования
5	Конфликт интересов	Государственное должностное лицо принимает плату для выполнения официальной работы, или участие в официальной деятельности, которые могут повлиять на их частный интерес
6	Кража / хищение	Хищение или удержание бюджетных средств или имущества
7	Взятничество / подарки	Дача, предложение государственному должностному лицу (или получение им) ценного предмета с целью влияния на официальное решение
8	Коммерческий подкуп	Соглашение между участниками торгов, о том, как сформулировать предложения на торги, чтобы создать иллюзию конкуренции

Коррупция свойственна не только образовательным учреждениям стран Восточной Европы, но и их западноевропейским соседям.

В ФРГ к коррупционным правонарушениям относят спонсорскую помощь. Гимназия (учебное заведение среднего образования, по окончании которого обучающийся может сразу поступить в университет) получает от 10 до 30% финансирования за счет спонсорской помощи. «Основная школа», по окончании которой необходимо дополнительное обучение для поступления в ВУЗ, не была замечена в получении спонсорской помощи. Это

объяснимо, поскольку от аттестата, полученного в гимназии (и оценок в нем) зависит возможность поступления в высшие учебные заведения ФРГ¹³⁰.

Эти случаи свидетельствуют о возможности коррупции в системе образования развитых стран.

Для оценки коррупционных рисков образовательной организации необходим анализ проявлений коррупции в российской системе образования.

С точки зрения российского уголовного законодательства формы коррупции могут иметь вид следующих уголовных преступлений:

– нецелевого использования и хищения бюджетных средств (ст. 285.1 ч. 1 УК РФ);

– присвоение или растрата (ст. 160 ч. 4 УК РФ);

– мошенничество с использованием лицом своего служебного положения (ст. 159 ч. 3 УК РФ);

– коммерческих подкуп (ст. 204 УК РФ);

– мошенничество с использованием служебного положения (ст. 159 ч.3 УК РФ);

– взяточничество (ст. 290 УК РФ – получение взятки, ст. 291 УК РФ – дача взятки, ст. 291.1 УК РФ – посредничество во взяточничестве);

– злоупотребление должностными полномочиями и превышение должностных полномочий (ст. 285 и ст. 286 УК РФ), а также злоупотребление полномочиями в коммерческой организации (ст. 201 УК РФ);

– совмещение государственной и муниципальной службы с учредительством и замещением должностей в коммерческих организациях (ст.288 УК РФ);

– служебный подлог (ст. 292 УК РФ);

– изготовление и сбыт поддельных документов об образовании (ст.327 ч.1 УК РФ).

Коррупционные проявления в сфере образования можно условно разделить на группы:

1) Злоупотребление чиновников и управленческого аппарата;

¹³⁰ Korruption in der Schule. [Electronic resource]. URL: <http://korruption-in-deutschland.blogspot.ru/2012/06/in-der-schule.html> (дата обращения: 11.09.2014).

2) Коррупционные сборы с учащихся и их родителей¹³¹.

Злоупотребления чиновников и управленческого аппарата в системе образования имеют различные проявления. Прежде всего, это *формы присвоения бюджетных средств* через многообразные схемы: заключение фиктивных контрактов на товары или услуги, которые не приобретались и не оказывались, заключение государственных контрактов с аффилированными фирмами, приобретение товаров и услуг по завышенной стоимости (с последующими «откатами»), махинации при проведении тендеров и запросов котировок, фиктивное трудоустройство и др.

Одной из распространенных коррупционных схем является подписание руководителями образовательных учреждений контрактов на выполнение ремонтных работ, без их фактического выполнения.

*Глава департамента образования г. Перми заключил муниципальный контракт на сумму 84,6 миллиона рублей на установку системы школьной пожарной сигнализации, которая, как выяснено, не функционирует*¹³².

Организация питания школьников также может сопровождаться использованием коррупционных схем. Нередко конкурсы на организацию питания выигрывают юридические лица, не имеющие возможности поставлять продукты и готовые блюда для питания школьников, но эти фирмы поддерживаются органами власти и предлагают самые низкие стоимости контрактов. Как правило, такие организации заключают договоры на реальную поставку продуктов и готовых блюд для питания школьников с поставщиками, которые имеют возможности выполнить контракт. Но поскольку часть суммы от стоимости контракта такие посредники оставляют себе, часть передают поддерживавшим их чиновникам в определенных органах власти, питание школьников становится слишком дешёвым, некачественным. Это одна из причин участившихся случаев отравлений детей школьным питанием. В некоторых случаях выигравшие конкурсы посредники не

¹³¹ Бесплатное образование без взяток и поборов. Практическое руководство для граждан. – Под ред.: Пицуновой О.Н., Пинчука А.А. – Саратов, 2011. С. 5–7.

¹³² Там же. С. 7.

могут вообще организовать питание школьников, конкурсы приходится проводить повторно¹³³.

Распространенной практикой является трудоустройство своих родственников и знакомых в образовательную организацию без фактического выполнения трудовых обязанностей, но с выплатой заработной платы.

«СУ СКР Чувашии возбудило уголовное дело в отношении директора одной из общеобразовательных школ г. Чебоксары, подозреваемого в растрате, злоупотреблении должностными полномочиями и служебном подлоге.

По версии следствия, в феврале 2011 года подозреваемый издал фиктивный указ о приеме на работу в возглавляемую школу своего сына, должность которого значилась как водитель грузового автомобиля.

В дальнейшем, по указаниям директора школы, вплоть до января текущего года, в табели учета рабочего времени вносились заведомо ложные сведения о выполнении возложенных на сына трудовых обязанностей.

За весь период времени сын на работу не выходил, однако заработная плата за его фиктивный труд начислялась ежемесячно, за весь период времени незаконно была начислена зарплата на общую сумму свыше 139 тыс. рублей, которые отец получал за своего сына и растратил по своему усмотрению.

В результате мошенничества директор причинил значительный ущерб муниципальному бюджету»¹³⁴.

По другому делу Бабушкинский районный суд г. Москвы вынес обвинительный приговор в отношении директора одной из столичных школ Ф., за совершение преступлений, предусмотренных ч. 3, 4 ст.159 УК РФ (мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, в особо крупном размере).

¹³³ Римский В.Л. Преодоление коррупции в системе образования России: доклад Московского бюро по правам человека, 2010 [Электронный ресурс]. URL: http://portal.gersen.ru/images/documents/rimskii_korupcija_obrazovanii_2010.pdf (дата обращения: 25.08.2014).

¹³⁴ В Чебоксарах директор школы подозревается в хищении бюджетных средств // Первое антикоррупционное СМИ. 08.09.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://pasmi.ru/archive/94687>. (дата обращения: 25.09.2013).

Было установлено, что руководитель государственного образовательного учреждения в 1998 году оформила на работу свою знакомую на должность социального педагога. Принятая сотрудница работу не выполняла, а причитающуюся ей заработную плату получала директор, которая распоряжалась деньгами по своему усмотрению.

За несколько лет (с 1.09.98 года по 1.07.12 г.) директор присвоила более 2,5 млн. рублей. Суд назначил наказание директору в виде 4 лет лишения свободы условно, с испытательным сроком 4 года¹³⁵.

Еще одним из частых проявлений коррупции является назначение руководителем образовательной организации необоснованных выплат уже работающим сотрудникам с последующим присвоением денежных средств.

«Следственный комитет по Омской области завершил расследование по уголовному делу в отношении директора МКОУ «Красногорская средняя общеобразовательная школа» Полтавского района области. Директора обвинили в злоупотреблении должностными полномочиями (ч. 1 ст. 285 УК РФ) и служебном подлоге (ч. 1 ст. 292 УК РФ). По версии следствия, директор школы в 2011 году внесла в официальные приказы заведомо ложные сведения и необоснованно назначила пятерым учителям школы стимулирующие денежные выплаты на общую сумму около 20 тысяч рублей. После чего директор потребовала отдать ей 16 тысяч рублей и распорядилась деньгами по собственному усмотрению»¹³⁶.

О существовании подобной практики известно 10 % руководителям образовательных организаций г. Красноярск¹³⁷.

За возможность получения работы в некоторых образовательных организациях тоже могут вымогать взятки. Например, в

¹³⁵ Директор одной из московских школ осуждена за мошенничество почти на 3 млн рублей. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mosproc.ru/news/counteraction-to-corruption/direktor_odnoy_iz_moskovskikh_shkol_osuzhdena_za_moshennichestvo_rochti_na_3 mln_rublej/ (дата обращения: 23.04.2014).

¹³⁶ Данилова О. Директор школы в Омской области присвоила премии учителей // Информационное агентство «ОМСКРЕГИОН». 27.08.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://omskregion.info/item.asp?id=14427>. (дата обращения: 23.04.2014)

¹³⁷ Опрос руководителей 88 образовательных организаций г. Красноярск (ноябрь 2014 г.).

современных средних общеобразовательных школах принято заключать договоры на их охрану. На услуги охраны сертифицированных охранных агентств у бюджетных образовательных организаций почти никогда нет денег. Поэтому охранниками в школах нередко работают те, кто не смог устроиться на более престижную работу. И за устройство на такую работу охранникам нередко приходится платить взятки и директорам школ, и чиновникам органов образования, их курирующих¹³⁸. В некоторых случаях взятку за право работать в образовательной организации, вымогают и у претендентов даже на место преподавателя.

Следственный комитет РФ по Астраханской области установил, что в августе 2014 года к директору школы обратилась местная жительница по вопросу о ее трудоустройстве в учебное заведение. За назначение на должность учителя Директор школы потребовал от претендента денежные средства в размере должностного оклада, то есть 10 тысяч рублей. При передаче денежных средств обвиняемый был задержан.

Собранные следственными органами доказательства суд признал достаточными для вынесения обвинительного приговора по ч.1 ст. 290 УК РФ (получение взятки). Ленинский районный суд г. Астрахани назначил наказание директору школы в виде штрафа в размере 250 тысяч рублей с лишением права заниматься определенными должностями сроком на 3 года¹³⁹.

Коррупционным в большинстве случаев является ремонт зданий и помещений общеобразовательных школ, закупка мебели и оборудования для них. Все эти действия также как и школьное питание, осуществляются на конкурсной основе, но выигрывают конкурсы в большинстве случаев посредники. Они заключают контракты, чаще всего, не с директорами школ, а с их кураторами в органах образования. Часть стоимости контракта посредники оставляют себе, часть передают чиновникам органов образования. На оставшиеся финансовые средства нанятые этими посред-

¹³⁸ Римский В.Л. Коррупция в системе образования России. [Электронный ресурс]. URL: www.rspress.ru/file.php/id/f31048/name/Doklad_Rimskogo_V_L.doc. (дата обращения: 25.08.2014).

¹³⁹ В Астрахани директор школы признан виновным в получении взятки // Астрахань.ру. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.astrakhan.ru/?content=news-item&id=115454>. (дата обращения: 21.10.2014).

никами организации проводят ремонт зданий и помещений школ, осуществляют закупку мебели и оборудования для школ¹⁴⁰.

Но и в этой схеме бывают дополнения, когда уже руководитель образовательной организации требует взятку за подписание документов об исполнении контракта поставщиком.

«Следствие возбудило уголовное дело в отношении директора томской школы-интерната, обвиняемого в получении взятки, которую он требовал за свою подпись о приеме ремонтных работ в здании учреждения. По информации СУ СКР, в январе 2014 года директор получил 250 тысяч рублей разными частями за принятие и оплату ремонтных работ, проведенных в административном здании школы-интерната»¹⁴¹.

Коррупционные сборы с учащихся и их родителей также весьма разнообразны, имеют свою специфику и существуют на всех уровнях от детского сада до защиты докторской диссертации¹⁴².

Одним из традиционных проявлений коррупции является взятки за поступление в специализированные общеобразовательные учреждения (гимназии, лицеи, кадетские школы), дошкольные учреждения. Иногда взятка вымогается и в случае обращения за основным общим образованием, общедоступность и бесплатность которого гарантируется ч.2 ст. 43 Конституцией РФ.

Директор школы №29 г. Краснодара подозревается в злоупотреблении должностными полномочиями (ч. 1 ст. 285 УК РФ). Следственный отдел по Западному округу Краснодара СКР по краю возбудил против нее уголовное дело. В августе 2014 года к директору обратилась мать одного из учеников с просьбой зачислить ее сына в 9 класс школы. Директор была готова зачислить ребенка при условии передачи ей денежных средств в раз-

¹⁴⁰ Римский В.Л. Преодоление коррупции в системе образования России: доклад Московского бюро по правам человека, 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://portal.gersen.ru/images/documents/rimskii_korupcija_obrazovanii_2010.pdf (дата обращения: 25.08.2014)

¹⁴¹ Негодин С. Директор интерната в Томске потребовал 250 тыс. руб. за прием ремонта // РИА Новости. 28.01.2014 г. Томск [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/tomsk/20140128/991772357.html>. (дата обращения: 23.04.2014)

¹⁴² Бесплатное образование без взяток и поборов. Практическое руководство для граждан. – Под ред.: Пицуновой О.Н., Пинчука А.А. – Саратов, 2011. С. 8.

мере 10 тысяч рублей, необходимых для приобретения и установки двери в один из кабинетов»¹⁴³.

Другая, весьма распространенная форма коррупции в образовании – это «взятки за оценки», как за сдачу ЕГЭ, экзаменов, зачетов, сессий, так и за текущее обучение.

Основная тенденция коррупционных проявлений, связанных с ЕГЭ – это перемещение их из вуза в школу и в органы образования. В школах представлен самый широкий спектр нарушений: информирование о заданиях, помощь педагогов при заполнении тестов (КИМов), подделка свидетельств о ЕГЭ и другие¹⁴⁴.

Эксперты интернет-библиотеки Public.Ru, проанализировав публикации в СМИ в 2010 году, пришли к неутешительным выводам, что «с введением ЕГЭ школьная коррупция выросла в 20–25 раз, обогнав коррупцию в высших учебных заведениях»¹⁴⁵. Стоимость средней взятки за успешную сдачу ЕГЭ с 2003 по 2011 г.г. увеличилась в столице в 30 раз, а в регионах в 10 раз¹⁴⁶.

Несмотря на совершенствование систем контроля в ходе проведения ЕГЭ, нарушения продолжают фиксировать. Так, в 2013 году руководители 53 различных образовательных организаций были привлечены к ответственности (дисциплинарной и административной)¹⁴⁷ за нарушение Порядка проведения ЕГЭ¹⁴⁸.

¹⁴³ В Краснодаре возбуждено уголовное дело в отношении директора школы, подозреваемой в злоупотреблении должностными полномочиями // Первое антикоррупционное СМИ. 28.08.2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://pasm.ru/archive/110578>. (дата обращения: 17.09.2014)

¹⁴⁴ Бесплатное образование без взяток и поборов. Практическое руководство для граждан. – Под ред.: Пицуновой О.Н., Пинчука А.А. – Саратов, 2011. С. 14.

¹⁴⁵ Коррупция в образовании: стабильность достигнута // Public.ru [Электронный ресурс]. URL: http://public.ru/corruption_education (дата обращения: 16.10.2014).

¹⁴⁶ ЕГЭ: юбилейные итоги // Public.ru [Электронный ресурс]. URL: http://public.ru/corruption_ege (дата обращения: 17.10.2014).

¹⁴⁷ Списки руководителей общеобразовательных учреждений, в которых зафиксированы случаи нарушения порядка проведения ЕГЭ в 2013 г. // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (РосОбрНадзор): Документы [Электронный ресурс]. URL: http://www.obrnadzor.gov.ru/ru/docs/documents/index.php?docnum_4=&doctype_4=&from_date_4=18.09.2013&to_date_4=18.09.2013&docsubj_4=40&keyword_s_4=&search_4=1 (дата обращения: 01.08.2014).

¹⁴⁸ Приказ Минобрнауки РФ от 11.10.2011 № 2451 «Об утверждении Порядка проведения единого государственного экзамена» // Российская газета. 08.02.2012. № 26.

По материалам СМИ сдать ЕГЭ в обход закона в 2013 году можно было, в зависимости от гарантии результата и региона проживания выпускника, за сумму от 10 до 210 тысяч рублей.

За творческий и неординарный подход решение проблемы с ЕГЭ чиновники берут в особо крупных размерах. Так, в 2013 году руководительница кабардино-балкарского центра обработки результатов ЕГЭ, собрав деньги с родителей, от 25 до 210 тысяч рублей с каждого, раздавала детям ручки с симпатическими чернилами для заполнения тестов. Когда надписи исчезали, экзаменационные бланки негласно передавались преподавателям университета, правильные ответы вносились в них уже обычными чернилами¹⁴⁹.

Хороший результат по ЕГЭ без специальной подготовки получить практически невозможно, поэтому в современных условиях родители абитуриентов за такую подготовку платят репетиторам так же, как ранее они платили за подготовку к экзаменам в вузы. Такая практика существует в большинстве регионов, что иллюстрируют статистические данные:¹⁵⁰

¹⁴⁹ Золотые дети или Справочник коррупционера – 2013: Образование // Интернет-библиотека СМИ Public.ru [Электронный ресурс]. URL: http://public.ru/corruption_ege2013 (дата обращения: 17.10.2014).

¹⁵⁰ Справочник коррупционера // Интернет-библиотека СМИ Public.ru [Электронный ресурс]. URL: <http://public.ru/about/corruption> (дата обращения: 17.10.2014); Золотые дети или Справочник коррупционера – 2013: Образование // Интернет-библиотека СМИ Public.ru [Электронный ресурс]. URL: http://public.ru/corruption_ege2013 (дата обращения: 17.10.2014).

**Стоимость отдельных коррупционных услуг
в некоторых регионах России (по данным Public.Ru)**

2010 год	
Обучение в школе	<ul style="list-style-type: none"> • Поступить в престижную школу в г. Москве стоит от 50–100 тыс. руб. • В пермских школах родителям предлагают заплатить по 5 000 или 8 000 руб. за подготовку детей к ежегодным итоговым тестированиям. • На ремонт классов в различных регионах России родители ежегодно сдают от 3–20 тыс. руб.
Сдать ЕГЭ	<ul style="list-style-type: none"> • «Помочь» ребенку, сдающему экзамен по биологии в ингушской школе, стоит от 15 тыс. руб. • Хороший результат по русскому языку в Карачаево–Черкесии обойдется в 100 тыс. руб., а по математике – в 150 тыс. руб. • В Краснодарском крае обязательные предметы ЕГЭ будут стоить порядка 80 тыс. руб. • В Дагестане оплата дифференцирована: 10 тыс. руб. – учителю, который помогает выполнить задание, 5 тыс. – тем, кто наблюдает, и 1 тыс. руб. – на входе в пункт приема экзаменов. За 500 руб. можно пронести мобильный телефон, а за 20 тыс. руб. – вообще покинуть аудиторию с заданием в руках. • В Воронежской области «Звонок другу» (знакомому учителю) – 10 тыс., сданный ЕГЭ по математике – 25 тыс., по русскому языку – 38 тыс. руб., устный экзамен – 20 тыс. руб., серебряная медаль – 35 тыс. руб, золотая – 40 тыс. руб. • В г. Владивостоке поддельный бланк ЕГЭ обойдется в сумму от 7 тыс. до 20 тыс. руб., в зависимости от количества «сданных» экзаменов в документе. • В г. Санкт-Петербурге ЕГЭ можно купить за 50–80 тыс. руб.
2013 год	
Обучение в школе	<ul style="list-style-type: none"> • в г. Ессентуки поступить в первый класс общеобразовательной школы стоит от 26 тыс. рублей; • в г. Санкт-Петербурге после введения новых правил приема в школу по месту регистрации появились предложения на временную прописку в микрорайоне желаемой школы. В среднем по городу услуга стоит около 35 тыс. руб., а если в районе расположена не просто хорошая, а элитная школа – цена оформления временной прописки может составлять 50 тыс. руб. и более;

	<ul style="list-style-type: none"> • в г. Казани поступление в первый класс элитной гимназии стоит либо 100 тыс. руб. наличными, либо 50 тыс. руб. перечислением; • в г. Челябинске устройство ребенка в гимназию обойдется в 175 тыс. руб.
Сдать ЕГЭ	<ul style="list-style-type: none"> • в г. Воронеже вынести копию задания за дверь экзаменационной аудитории и внести обратно уже с ответами стоит 8 тыс. руб.; • в г. Москве ответы по ЕГЭ можно купить за 10 тыс. руб., но не факт, что они окажутся правильными. Решенный комплект заданий учителем или преподавателем ВУЗа обойдется в 120 тыс. руб.; • в г. Курске поддельный чистый бланк свидетельства о сдаче ЕГЭ, в который можно вписать любые результаты, можно купить за 30 тыс. руб.; • в Ингушетии взятка за один экзамен по русскому языку составляет 40–80 тыс. руб.; • в Карачаево-Черкесии за один экзамен стоил 40 тыс. руб. (четыре экзамена с показателем 70 баллов за каждый без фактического участия в тестировании стоит 280 тыс. руб. из расчета 1000 рублей за один балл ЕГЭ); • в Дагестане за правильные ответы педагоги просили от 20 тыс. до 100 тыс. руб. за один предмет – в зависимости от его значимости и количества баллов. Русский язык обходился в среднем по Республике в 25 тыс. руб. в Махачкале – до 50 тыс. руб., химия – 60 тыс. руб. В г. Махачкале право пользования телефоном во время ЕГЭ стоит 8–10 тыс. руб. • в Кабардино-Балкарии бланки ЕГЭ можно купить за 120 тыс. руб.; зависить результаты экзаменационных заданий – до 210 тыс. руб.

Репетиторство преподавателями вузов, являющихся членами экзаменационных комиссий, преподавателями школ у своих учеников также широко распространено в России.

По данным открытых источников, средний показатель за индивидуальное занятие с репетитором по России в 2013 году – 343 рубля в час, то есть примерно 25 тысяч рублей за весь курс занятий. В регионах ставки репетитора существенно ниже, чем в г. Москве. Из крупных городов самыми бюджетными расценками могут похвастать г. Барнаул и г. Белгород – академический час там стоит 305–310 рублей. В г. Москве средняя часовая ставка

репетитора – 941 рубль за академический час. То есть одно занятие в 90 минут обойдется уже в 1800 рублей. За неделю – 3600 рублей. Полная стоимость экспресс-курса по одному предмету – почти 65 тысяч рублей¹⁵¹.

Возможно выделить три вида репетиторской работы¹⁵²:

1) общее репетиторство, связанное с повышением качества знаний учащихся;

2) специальное репетиторство, нацеленное на подготовку к сдаче ЕГЭ;

3) репетиторская работа преподавателей, являющихся членами приёмных комиссий вуза.

Все три указанных вида репетиторства могут быть использованы для получения незаконной коррупционной ренты, но в большинстве случаев репетиторство не воспринимается как коррупционное правонарушение.

В.Л. Римский отмечает: «Школы вынуждены просить родителей о материальной поддержке, иногда она принимает форму дополнительной оплаты за внеурочные занятия, но я бы не осуждал за такую практику всех директоров и учителей школ. Эта практика, конечно, имеет определенные признаки коррупции, но если директора, таким образом, обеспечивают развитие своих школ, мы должны признать, что больше виновато в этом государство, а не они»¹⁵³.

По данным проведенного исследования 69% руководителей образовательных организаций г. Красноярска знают о репетиторстве преподавателей. 14% руководителей указали, что преподаватели занимаются репетиторством в своей же школе¹⁵⁴.

¹⁵¹ Золотые дети или Справочник коррупционера –2013: Образование // Интернет-библиотека СМИ Public.ru [Электронный ресурс]. URL: http://public.ru/corruption_ege2013 (дата обращения: 17.10.2014).

¹⁵² Аванесов В. Противодействие коррупции и бюрократии в сфере образования: Доклад на конференции «Женщины в борьбе против коррупции». Москва, 14.11.2008. Торгово-промышленная Палата. [Электронный ресурс]. URL: <http://testolog.narod.ru/Education48.html>. (дата обращения: 13.10.2014).

¹⁵³ Римский В.Л. Коррупция в системе образования. [Электронный ресурс]. URL: http://www.indem.ru/rimskiy/Izv_corr_1.htm. (дата обращения: 07.10.2014).

¹⁵⁴ Исследование компетенций руководителей 88 образовательных организаций г. Красноярска (ноябрь 2014 г.) в рамках проекта «Разработка коррупциогенной карты рабочего места руководителя муниципального образовательного учреждения».

Отношение руководителей образовательных организаций к репетиторству преимущественно нейтральное. 40% из них обосновали свою позицию тем, что учитель занимается репетиторством в свободное от работы время, 39% – тем, что педагог занимается с учащимися других школ.

Небольшое число руководителей (8%) относится к репетиторству положительно, так как такая деятельность позволяет преподавателю получить дополнительный доход (5%) и улучшает результаты обучающихся (3%).

14 % руководителей рассматривают репетиторство как негативное явление, так как это отрицательно сказывается на работе преподавателя.

Отметим, что новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» ввел запрет на частное репетиторство с учащимися своей школы, если такое репетиторство может привести к конфликту интересов (ч. 3 ст. 48).

Но осуществление репетиторства в другой школе не является гарантией неподкупности и добросовестности педагога, так как распространенной является практика направления учащихся для дополнительных занятий к педагогам соседней школы – по взаимной договоренности между школами¹⁵⁵.

Поборы в школах и детских садах на нужды образовательной организации (ремонт, охрану и прочее) стали настолько привычными, что их даже не воспринимают в качестве проявлений коррупции. Однако и за такие действия может наступить ответственность.

Так, с жалобой на принудительные сборы на так называемые «нужды школы» в ведомство обратились родители одного из учеников школы г. Астрахани. По результатам проверки факт нарушения был подтвержден. Материалы проверки были отправлены в суд. Мировой судья согласился с обвинением и приговорил руководителя школы к штрафу в размере 100 000 руб. В региональном министерстве образования сообщили, что все происходило в летний период и не затронуло учебного процесса¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Бесплатное образование без взяток и поборов. Практическое руководство для граждан. – Под ред.: Пицуновой О.Н., Пинчука А.А. – Саратов, 2011. С.12.

¹⁵⁶ Кузнецов Н. В Астрахани директора школы оштрафовали на 100 тысяч рублей за поборы с родителей // Астраханский новостной портал Kaspy.info. 5 ноября 2014.

Однако получение образовательной организацией дополнительных средств от родителей и законных представителей обучающихся не всегда является коррупционным деянием.

С одной стороны, все образовательные услуги (учебные предметы), включенные в базовые программы и разработанные на их основе учебные планы, должны предоставляться бесплатно. Кроме того, из бюджетов разных уровней оплачиваются и, соответственно, родители не должны платить за: приобретение оборудования (компьютеров, интерактивных досок и пр.) и расходных материалов (мела, журналов, красок и т.п.), ремонт школы и классов, охрану и уборку и прочее¹⁵⁷.

С другой стороны, система финансирования в России построена таким образом, что для обеспечения функционирования образовательных организаций руководители последних вынуждены прибегать к поиску дополнительных источников финансирования, в том числе и через обращение к родителям учащихся.

Действительно, при анализе респондентами ситуации, связанной со сборами денежных средств с родителей, 25% опрошенных указали, что на решение руководителя в наибольшей степени повлияла недостаточность финансирования¹⁵⁸.

Как полагает В.Л. Римский, в очень трудно однозначно квалифицировать ситуацию необходимости дополнительных материальных затрат на образование. Во многих случаях без этих затрат средние школы не в состоянии провести даже косметические ремонты перед началом учебного года, закупить необходимые учебники и учебные пособия, обеспечить охрану детей в школах и прилегающих территориях и т.п. При этом Конституция РФ возлагает на родителей или заменяющих их лиц обязанности обеспечения получения детьми основного общего образования. Родители ставят себя нынешней ситуацией с системой образования в тупик: осуществляя дополнительные материальные затраты на образование своих детей они вольно или невольно способствуют

[Электронный ресурс]. URL: <http://kaspyinfo.ru/v-astraxani-direkciyu-shkoly-oshtrafovalina-100-tysyach-rublej-za-pobory-s-roditelej/>. (дата обращения: 08.12.2014).

¹⁵⁷ Бесплатное образование без взяток и поборов. Практическое руководство для граждан. – Под ред.: Пицуновой О.Н., Пинчука А.А. – Саратов, 2011. С.44.

¹⁵⁸ Опрос руководителей 88 образовательных организаций г. Красноярска (ноябрь 2014 г.).

нарушению конституционных норм, но и не осуществляя их – они могут быть обвинены в нарушении других конституционных норм. В том числе и по этим причинам, практика осуществления дополнительных материальных затрат на образование детей нередко воспринимается родителями как необходимость и посильная помощь школе, а не как участие в коррупционных действиях или действиях, нарушающих Конституцию РФ.

Руководители образовательных организаций г. Красноярска в качестве причин нарушения порядка получения и расходования добровольных взносов родителей также отмечают низкий управленческий потенциал образовательной организации (30%) и недостаточную информированность общественности (23%)¹⁵⁹.

Нужды школы могут являться основанием для обращения к родителям за дополнительным финансированием, но такое обращение должно быть законным и обоснованным, а расходование полученных средств – прозрачным. Оценка финансовой ситуации образовательной организации как «безвыходной» только повышает коррупционный риск при привлечении образовательной организацией дополнительных средств, защищая нерадивых и недобросовестных руководителей

Значительные коррупционные поступления обеспечивает торговля документами об образовании (дипломами, аттестатами, справками) и данными в них. За определенную сумму возможно получить практически любой документ об образовании с любыми данными в нем.

Летом 2010 года директор одной из дагестанских школ вымогал у выпускников и их родителей по 1 000 рублей за выдачу им аттестатов. После получения требуемых сумм он выставял завышенные отметки выпускникам и выдавал аттестаты. По материалам прокурорской проверки в отношении директора школы возбуждены уголовные дела по ч. 1 ст. 292 (служебный подлог), а также ч. 4 ст. 290 (получение взятки с вымогательством) УК РФ¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Опрос руководителей 88 образовательных организаций г. Красноярска (ноябрь 2014 г.).

¹⁶⁰ Романова О. Директора московских школ требуют у первоклашек взятки // Медиа-сервис. 21.05.2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.obzor-smi.ru/?com=articles&page=article&id=3248>. (дата обращения: 07.10.2014).

Вымогать взятку могут и за выполнение законных действий по выдаче образовательных документов.

Следственный отдел по Лазаревскому району г. Сочи возбудил в отношении директора вечерней сменной общеобразовательной школы уголовное дело по ст. 290 УК РФ (подозрение в получении взятки). По предварительной версии следствия, директор, злоупотребляя служебным положением, отказала 25-летнему выпускнику школы в получении дубликата аттестата о неполном среднем образовании в связи с потерей оригинала. Директор предложила помощь в получении требуемой копии за вознаграждение в размере 1500 рублей¹⁶¹.

К коррупционным правонарушениям относятся не только деяния предусмотренные Уголовным кодексом РФ, но и нарушения антикоррупционных ограничений и запретов, неисполнение антикоррупционных обязанностей. За несоблюдение действующих положений антикоррупционного законодательства можно понести административную, дисциплинарную или гражданско-правовую ответственность.

В г. Саратове прокуратура выявила нарушения законодательства о противодействии коррупции, в частности – при предоставлении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера за 2013 г. Заведующие детсадов №№160, 158, руководители лицея № 47, школы № 61, гимназии № 89 скрыли банковские счета и остатки денежных средств на них. Директор детского оздоровительно-образовательного центра «Мечта», директор школы № 94, заведующие детсадов №№142 и 162 не указали принадлежащие им либо их супругам автотранспортные средства. В справках директора центра детского творчества Ленинского района и заведующей детсадом компенсирующего вида № 117 имеются расхождения в итоговой сумме полученного дохода, которая не подтверждена представленными документами. По итогам проверки 42 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности¹⁶².

¹⁶¹ Происшествия: директор школы брала взятки // Все о Сочи: портал о событиях города. [Электронный ресурс]. URL: <http://vse-o-sochi.ru/news/events/110-direktor-shkoly-brala-vzyatki.html> (дата обращения: 09.10.2014).

¹⁶² Чиновники, директора школ и детсадов скрыли доходы и автомобили // СарБК. 04.09.2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://news.sarbc.ru/main/2014/09/04/158717.html> (дата обращения: 09.09.2014).

Таким образом, в России, как и в других странах, проявления коррупции в сфере образования многочисленны и разнообразны. При этом, коррупционные практики одинаково развиты как при взаимодействии образовательных организаций с различными органами и юридическими лицами для обеспечения образовательной деятельности, так и в ходе непосредственного оказания образовательных услуг.

Наиболее распространены следующие проявления коррупции в сфере образования¹⁶³:

- взятки при поступлении в образовательные организации;
- взятки или незаконные требования о внесении дополнительных денежных сумм при сдаче (или пересдаче) экзаменов;
- злоупотребления (в частности, присвоение) бюджетных средств, выделяемых образовательным организациям;
- злоупотребления при привлечении и расходовании денежных средств, взимаемых с родителей и учащихся на нужды образовательного учреждения;
- взятки при проведении лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений.

3.2. Оценка коррупционных рисков в образовательной организации

Коррупция – явление распространенное. Но фактов привлечения к ответственности за коррупцию значительно меньше, чем реально совершаемых коррупционных преступлений. Ни один из способов измерения коррупции не способен подтвердить ее конкретный уровень в отдельном учреждении, секторе или государстве в целом. В большинстве случаев можно с уверенностью говорить скорее о вероятности или возможности коррупционных рисков, нежели чем об установленных фактах.

¹⁶³ Санникова Л.В. Анализ коррупциогенности российского законодательства об образовании // Заключительный отчет. Проект: «Российская Федерация – разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции» (RUCOLA 2). Приложение том 2: отчеты, сделанные зарубежными и российскими экспертами в рамках проекта. Страсбург, 2008. С. 72.

Из-за очень высокой латентности коррупционных правонарушений, пожалуй, единственным эффективным способом противодействия коррупции является предупреждение самой ее возможности. Но широкая распространенность коррупции и сложность ее выявления делают невозможным предупреждение всех проявлений коррупции. Необходимо выбрать наиболее эффективные точки воздействия, ориентируясь на коррупционные риски.

Для руководителя организации, действительно желающего эффективно решить данную проблему, информация о коррупционных рисках представляет особую ценность, так как позволяет определить наиболее действенные меры по предупреждению коррупции для конкретной образовательной организации и сэкономить ресурсы.

Коррупционный риск – это возможность появления коррупционных отношений, наступления негативных последствий таких отношений¹⁶⁴. Для его оценки в секторе образования может успешно применяться принцип анализа рисков, разработанный для бизнеса. При этом необходимо оценить каждый риск в зависимости от вероятности его проявления, потери, к которым он может привести, и затраты на осуществление мер противодействия, направленных на его сокращение. В идеале, в результате может быть составлен перечень рисков по степени их приоритетности, проведен анализ стоимости возможных мер противодействия и их эффективности¹⁶⁵.

Принцип соразмерности антикоррупционных процедур риску коррупции является залогом успешной антикоррупционной политики организации. Он заключается в том, что разработка и выполнение комплекса мероприятий, позволяющих снизить вероятность вовлечения организации, ее руководителей и сотрудников в коррупционную деятельность должны осуществляться с учетом существующих в деятельности данной организации коррупционных рисков¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Глущенко В. В. Коррупциология: системно–управленческий подход. – М.: ИП Глущенко В.В., 2011. С. 39.

¹⁶⁵ Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, ПЕР, 2007. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org.iiep>. P. 71.

¹⁶⁶ Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции Минтруда РФ от 08.11.2013. [Электрон-

Оценка коррупционных рисков является одним из обязательных элементов управления рисками, т.е. принятия различных мер, которые позволяют в определенной степени прогнозировать наступление рискованного события и применять меры к снижению степени риска¹⁶⁷. Руководитель образовательной организации, умеющий оценивать риски, может принимать эффективные решения даже в сложных ситуациях, так как у него возрастает чувство уверенности в своих действиях. Существует множество ситуаций, на которые он может и обязан влиять, и главное – вовремя их идентифицировать.

Управление рисками коррупции может быть упреждающим (предшествующим), в реальном масштабе времени протекающих процессов и последующим. Последующее управление рисками коррупции основывается на анализе произошедших событий и фактов хозяйственно-финансовой деятельности¹⁶⁸.

Оценку коррупционных рисков рекомендуется проводить как на стадии разработки антикоррупционной политики организации, так и после ее утверждения на регулярной основе:

- ежегодно;
- в случае изменений в осуществляемой деятельности или в применяемых законодательных или внутриведомственных нормах;
- после возникновения происшествий (злоупотребление должностными полномочиями, нецелевое расходование бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов, превышение должностных полномочий, присвоение полномочий должностного лица, получение взятки, дача взятки, служебный подлог, коммерческий подкуп и т.д.)¹⁶⁹.

На основе анализа ситуаций по привлечению директоров школ к ответственности за коррупционные правонарушения и обсуждения коррупционных рисков на фокус-группах, можно

ный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26> (дата обращения: 26.04.2014).

¹⁶⁷ Глущенко В. В. Коррупциология: системно-управленческий подход. – М.: ИП Глущенко В.В., 2011. С. 40

¹⁶⁸ Там же. С. 52.

¹⁶⁹ Пименов Н.А. Карта коррупционных рисков как универсальный инструмент анализа // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 36–37.

утверждать, что к факторам наступления коррупционных рисков (для того, чтобы выполнить требования надзорных органов, потребителей и руководства образованием) следует отнести:

- неудовлетворительные условия труда руководителя образовательной организации в контексте научной организации труда;
- отсутствие делегирования полномочий и должного уровня специализации аппарата управления школой;
- низкая ресурсная обеспеченность спускаемых сверху заданий;
- неуважительное отношение общества к деятельности самой образовательной организации, негативно отражающееся и на ее руководителе.

Но каждая образовательная организация имеет свои особенности, и свои коррупционные риски, с учетом которых должны выстраиваться меры по предупреждению коррупции. Для этого руководителям необходим достаточно простой и эффективный инструмент, позволяющий самостоятельно определить коррупционные риски в управлении.

Решить такую задачу способна методика составления карты коррупционных рисков, которая представляет собой порядок проведения оценки коррупционных рисков¹⁷⁰.

Целью оценки коррупционных рисков является определение конкретных бизнес-процессов и деловых операций в деятельности образовательной организации, при реализации которых наиболее высока вероятность совершения работниками образовательной организации коррупционных правонарушений, как в целях получения личной выгоды, так и в целях получения выгоды организацией.

Для оценки коррупционных рисков необходимо проанализировать бизнес-процессы, существующие в образовательной организации, их коррупциогенность и роль руководителя и сотрудников организации в этих бизнес-процессах.

Первый этап: *представить деятельность образовательной организации в виде отдельных бизнес-процессов, в каждом из*

¹⁷⁰ См. Раздел IV, п. 3 Методических рекомендаций по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции Минтруда РФ от 08.11.2013.

которых необходимо выделить составные элементы (подпроцессы).

Под бизнес-процессом понимается регулярно повторяющаяся последовательность взаимосвязанных мероприятий (операций, процедур, действий), при выполнении которых используются ресурсы внешней среды, создается ценность для потребителя и выдается ему результат. Потребитель может быть как внешним, так и внутренним по отношению к организации¹⁷¹. Категория бизнес-процесса может быть использована не только для описания деятельности частных компаний, но и любых других организаций, производящих товары, выполняющих работы и оказывающих услуги, в том числе и образовательные.

Приказом Минздравсоцразвития РФ от 26.08.2010 № 761н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, в разделе «Квалификационные характеристики должностей работников образования»¹⁷² предусмотрены характеристики должности руководителя образовательного учреждения.

Анализ данных характеристик, результатов экспертного опроса руководителей образовательных организаций г. Красноярска, позволяет выделить и оценить по трем показателям (прозрачность; возможность принятия нескольких решений в зависимости от ситуации; возможность использовать свою власть для получения дополнительных необходимых ресурсов) следующие бизнес-процессы (подпроцессы) в образовательной организации, в которые вовлечен руководитель.

¹⁷¹ Гагарский В.А. Бизнес процессы: основные понятия. [Электронный ресурс]. URL: http://www.elitarium.ru/2013/02/08/biznes_processy_osnovnye_ponjatija.html (дата обращения. 08.02.2013).

¹⁷² Приказ Минздравсоцразвития РФ от 26.08.2010 № 761н (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 06.10.2010 №18638) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116278/#p39 (дата обращения: 09.06.2014).

1. Процессы в сфере взаимодействия с обучающимися и их родителями

Таблица 5

Подпроцессы	Данный подпроцесс прозрачный		У руководителя в подпроцессе есть возможности принятия нескольких решений в зависимости от ситуации		В подпроцессе есть возможности у руководителя использовать свою власть для получения дополнительных необходимых ресурсов	
	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
1.1. Формирование контингента обучающихся (воспитанников, детей), прием / перевод обучающихся	94%	4%	15%	84%	10%	90%
1.2. Обеспечение объективности оценки качества образования обучающихся	77%	22%	17%	81%	24%	75%
1.3. Создание условий, обеспечивающих участие родителей в управлении образовательной организацией	93%	7%	20%	78%	34%	66%
1.4. Обеспечение эффективного взаимодействия с общественностью, родителями /лицами, их заменяющими	96%	6%	77%	21%	36%	63%
1.5. Проведение промежуточной / итоговой аттестации обучающихся	96%	4%	8%	91%	15%	85%
1.6. Привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом школы, дополнительных источников финансовых средств со стороны родителей	98%	2%	18%	80%	30%	71%

2. Процессы в сфере взаимодействия с трудовым коллективом

Таблица 6

Подпроцессы	Данный подпроцесс прозрачный		У руководителя в подпроцессе есть возможности принятия нескольких решений в зависимости от ситуации		В подпроцессе есть возможности у руководителя использовать свою власть для получения дополнительных необходимых ресурсов	
	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
2.1. Создание условий для внедрения инноваций, участие образовательной организации в различных программах, проектах и грантах	78%	21%	30%	71%	47%	54%
2.2. Формирование фонда оплаты труда, в том числе стимулирующей части (надбавок, доплат)	80%	20%	17%	83%	18%	82%
2.3. Утверждение структуры и штатного расписания образовательной организации	77%	24%	10%	89%	25%	75%
2.4. Осуществление подбора и расстановка кадров	92%	8%	23%	77%	43%	57%

2.5. Обеспечение этики и служебного поведения работников образовательной организации	90%	11%	12%	87%	36%	64%
2.6. Принятие мер по обеспечению безопасности и охране труда	90%	10%	14%	85%	39%	61%
2.7. Создание условий, обеспечивающих участие работников в управлении образовательной организацией	98%	2%	18%	81%	34%	67%
2.8. Укрепление дисциплины труда, привлечение работников организации к дисциплинарной ответственности	97%	3%	17%	82%	27%	73%
2.9. Создание условий для непрерывного повышения квалификации работников	96%	3%	14%	83%	42%	59%

3. Процессы в сфере распоряжения финансовыми и материальными ресурсами

Таблица 7

Подпроцессы	Данный подпроцесс прозрачный		У руководителя в подпроцессе есть возможности принятия нескольких решений в зависимости от ситуации		В подпроцессе есть возможности у руководителя использовать свою власть для получения дополнительных необходимых ресурсов	
	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
3.1. Распоряжение бюджетными средствами, их эффективное использование	18%	81%	15%	84%	32%	69%
3.2. Осуществление государственных (муниципальных) закупок для нужд образовательной организации	12%	88%	18%	81%	21%	77%
3.3. Обеспечение учета, сохранности и пополнение учебно-материальной базы	94%	5%	21%	80%	34%	65%
3.4. Привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательной организации, дополнительных источников финансовых и материальных средств со стороны благотворительных фондов/ спонсоров	95%	4%	20%	80%	35%	66%

4. Процессы в сфере организации и управления, а также административно-хозяйственной деятельности

Таблица 8

Подпроцессы	Данный подпроцесс прозрачный		У руководителя в подпроцессе есть возможности принятия нескольких решений в зависимости от ситуации		В подпроцессе есть возможности у руководителя использовать свою власть для получения дополнительных необходимых ресурсов	
	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
4.1. Определение стратегий, целей и задач развития образовательной организации	94%	4%	24%	75%	34%	68%
4.2. Принятие Устава, правил внутреннего трудового распорядка, иных локальных нормативных актов образовательной организации	96%	3%	10%	90%	19%	79%
4.3. Решение административных и хозяйственных вопросов в соответствии с уставом образовательной организации	91%	8%	17%	81%	39%	61%
4.4. Обеспечение эффективного взаимодействия с предприятиями, организациями	83%	17%	20%	80%	39%	62%
4.5. Учет, хранение и выдача документов строгой отчетности	94%	5%	5%	94%	16%	83%

5. Процессы в сфере соблюдения законодательства и взаимодействия с государственными и муниципальными органами

Таблица 9

Подпроцессы	Данный под-процесс про-зрачный		У руководителя в подпроцессе есть возможно-сти принятия нескольких ре-шений в зави-симости от си-туации		В подпроцессе есть возможности у руководителя использовать свою власть для получения допол-нительных необ-ходимых ресурсов	
	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
5.1. Обеспечение ре-ализации федераль-ного государствен-ного образователь-ного стандарта	92%	7%	14%	65%	31%	68%
5.2. Формирование и утверждение госу-дарственного зада-ния для образова-тельной организа-ции	82%	18%	10%	89%	13%	86%
5.3. Выполнение правил по пожарной безопасности	96%	3%	13%	86%	32%	67%
5.4. Выполнение са-нитарно-эпидемиологических и гигиенических требований	98%	2%	14%	84%	33%	66%
5.5. Обеспечение эффективного взаи-модействия и со-трудничество с ор-ганами государ-ственной власти, местного само-управления	83%	16%	17%	82%	35%	65%

5.6. Защита интересов образовательной организации в контрольных и надзорных органах власти	83%	17%	19%	81%	29%	72%
5.7. Подготовка в Управление образования ежегодного отчета о поступлении, расходовании финансовых и материальных средств и публичного отчета о деятельности образовательной организации в целом	96%	3%	11%	88%	24%	76%

Исходя из данных, полученных от экспертов¹⁷³ и анализа существующей практики, к процессам с **высокими коррупционными рисками** относятся:

- создание условий для внедрения инноваций, участие образовательной организации в различных программах, проектах и грантах;
- осуществление государственных (муниципальных) закупок для нужд образовательной организации;
- обеспечение эффективного взаимодействия с предприятиями, организациями;
- осуществление подбора и расстановка кадров;
- обеспечение эффективного взаимодействия и сотрудничество с органами государственной власти, местного самоуправления;

Средний уровень коррупционных рисков встречается в следующих процессах:

- формирование фонда оплаты труда, в особенности стимулирующей части (надбавок, доплат);
- утверждение структуры и штатного расписания образовательной организации;

¹⁷³ В рамках опроса руководители образовательных организаций г. Красноярска давали оценку коррупционных рисков бизнес – процессов в образовательной организации.

- определение стратегий развития, целей и задач образовательной организации;
- создание условий, обеспечивающих участие родителей в управлении образовательной организацией;
- обеспечение эффективного взаимодействия с общественностью, родителями /лицами, их заменяющими;
- привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательной организации, дополнительных источников финансовых и материальных средств со стороны благотворительных фондов/ спонсоров.

Отдельно необходимо отметить те подпроцессы, данные по которым оказались противоречивыми. Опрошенные эксперты не отмечали в этих подпроцессах предложенные факторы риска, но анализ коррупционных практик показывает, что эти подпроцессы могут обладать повышенным коррупционным риском. К таким подпроцессам относятся:

- формирование контингента обучающихся (воспитанников, детей), прием / перевод обучающихся;
- проведение промежуточной (итоговой) аттестации обучающихся;
- привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом школы, дополнительных источников финансовых средств со стороны родителей.

Второй этап: выделить «критические точки» – для каждого бизнес-процесса (подпроцесса) определить те элементы, условия и этапы, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупционных правонарушений, и в которых может быть установлен контроль для предотвращения или сокращения риска до приемлемого уровня¹⁷⁴.

Наличие одной или нескольких критических точек в том или ином процессе (подпроцессе) повышает риск совершения коррупционных правонарушений.

Для образовательных организаций были выбраны 3 основные критические точки, которые руководитель организации может оценить самостоятельно:

¹⁷⁴ Подробнее см: Николаидес Л. Анализ риска по критической контрольной точке: от фермы до вилки. – Англия: Институт природных ресурсов, 1998.

- а) непрозрачность процессов;
- б) возможность принятия нескольких решений в зависимости от ситуации;
- в) возможность руководителя использовать свою власть для получения дополнительных необходимых ресурсов.

Подчеркнем, что список «критических точек» не является исчерпывающим, может быть дополнен и расширен в зависимости от деятельности организации, специфики ее работы, а также от меняющейся окружающей среды.

Рассмотрим механизм выявления «критических точек» на примере.

Проанализируем ситуацию привлечения для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательной организации, дополнительных источников финансовых и материальных средств со стороны определенных спонсоров – родителей и законных представителей обучающихся. Несмотря на то, что респондентами коррупционные риски процесса привлечения средств спонсоров были оценены как средние, именно с этим процессом связано большое количество случаев привлечения к ответственности руководителей образовательных организаций.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не определяет порядок привлечения образовательной организацией средств физических лиц, если это не связано с оказанием платных образовательных услуг¹⁷⁵.

Правовым основанием для получения финансовых и материальных средств образовательной организацией является ст. 582 ГК РФ, регулирующая вопросы пожертвования (дарения в общепользовательных целях). Граждане свободны в принятии решения о заключении договора пожертвования (ст. 421 ГК РФ). Добровольность благотворительной деятельности также подчеркивается ст. 1 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»¹⁷⁶. Благотворительная деятельность может включать не только бескорыстную передачу

¹⁷⁵ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273–ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об образовании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁶ Федеральный закон от 11.08.1995 № 135–ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

имущества (в том числе денежных средств), но и бескорыстное выполнение работ, предоставление услуг, оказание иной поддержки. Такая деятельность может осуществляться как безвозмездно, так и на льготных условиях (например, предоставление автомобиля в безвозмездное пользование с условием несения расходов по его содержанию и эксплуатации благополучателем).

Добровольность пожертвований заключается в самостоятельном принятии родителями (законными представителями) решения передавать или нет пожертвования образовательному учреждению, и в деталях такого пожертвования (размер пожертвования, вид пожертвования (денежные средства, иное имущество), его целевое назначение).

Можно обозначить следующие «критические точки», связанные с реализацией принципа добровольности:

- непрозрачность процесса, заключающаяся в отсутствии у родителей информации о добровольности таких взносов, возможность отказа от внесения пожертвований, выбора их размера и формы;

- возможность принятия нескольких решений в зависимости от ситуации в виде наличия различных последствий (положительных или отрицательных) для обучающихся, связанных с внесением (невнесением) пожертвований их родителями или законными представителями;

- использование власти в виде давления на родителей как со стороны сотрудников образовательного учреждения (учителей школы, классных руководителей, психологов), так и со стороны различных членов родительских комитетов и попечительских советов.

Нарушением процедуры получения и использования пожертвований также может быть описано через критические точки:

- непрозрачность процесса может проявляться в отсутствии публичной и общедоступной отчетности о расходовании полученных средств;

- возможность принятия нескольких решений в зависимости от ситуации может быть связана с отсутствием пункта о целевом назначении в договорах на оказание благотворительной помощи;

- использование власти может иметь место при оформлении финансовых документов на такие поступления, с тем, чтобы изменить их целевое назначение.

«Критические точки» в таких процессах, как осуществление государственных (муниципальных) закупок для нужд образовательной организации и обеспечение эффективного взаимодействия с предприятиями, организациями, связаны с возможностью фактического невыполнения подписанных договоров. Так, 17 % респондентов сталкивались с ситуацией так называемого «обналичивания» денежных средств через юридическое лицо в целях изменения их целевого назначения. Отметим, что 30% опрошенных не усмотрели в такой ситуации конфликта интересов.

С ситуацией некачественного обслуживания по заключенному управлению образования контракту на поставку питания сталкивались 24% руководителей образовательных учреждений г. Красноярска.

В рамках процесса подбора и расстановки кадров основная проблема связана с возможностью оказания давления на работников путем расстановки кадров. 14 % опрошенных известна практика закрепления за конкретным педагогом так называемых «неблагополучных» классов с низкой успеваемостью и детьми из семей, находящихся в сложной жизненной ситуации, в целях разрешения возникших с педагогом конфликтов.

Отдельно необходимо осветить «критические точки» при обеспечении эффективного взаимодействия и сотрудничестве с органами государственной власти, местного самоуправления. С использованием служебного автомобиля школы для нужд управления образованием сталкивались 18 % опрошенных, чуть меньше случаев (17%) использования служащими проверяющих и контролирующих органов своего служебного положения для получения преференций при устройстве в школу детей таких служащих. В большинстве случаев такие «критические точки» обусловлены поведением именно государственных и муниципальных служащих и отсутствием у руководителей образовательных учреждений защиты от действий указанных лиц.

Третий этап. *Для каждого подпроцесса, реализация которого связана с коррупционным риском, составить описание возможных коррупционных правонарушений, включающее:*

– характеристику выгоды или преимущества, которое может быть получено организацией или ее отдельными работниками при совершении «коррупционного правонарушения»;

– должности в образовательной организации, которые являются «ключевыми» для совершения коррупционного правонарушения – участие каких должностных лиц образовательной организации необходимо, чтобы совершение коррупционного правонарушения стало возможным.

По данным проведенного исследования, 82% опрошенных считают подарки одним из способов получения выгод и преимуществ от коррупции. В числе способов получения выгод 68% респондентов называют денежные средства. Предоставление услуг и выполнение работ как способ получения коррупционной ренты отметили 27%. Как проявление коррупции рассматривают приобретение канцелярских товаров для нужд класса (17%) и нужд школы (15%).

Но выгоды и преимущества не всегда носят явный характер. В случае, связанном с нарушением правил привлечения и использования пожертвований от физических лиц, выгоды и преимущества могут быть как в форме самих пожертвований (получение подарков), так и в форме нецелевого использования таких пожертвований. Например, если переданный школе в качестве пожертвования автомобиль используется для перевозки членов семьи директора школы или сотрудников управления образования, тогда как даритель указал в качестве целевого назначения перевозку обучающихся.

Формами осуществления коррупционных платежей являются плата за дополнительные занятия и репетиторство, плата за успеваемость по определенному предмету по итогам четверти, продажа определенной (рекомендуемой преподавателем) литературы для школьников и случаи незаконного «финансирования» учителей вместо посещения определенных занятий¹⁷⁷.

В описанном выше примере с автомобилем «ключевой» фигурой будет лицо, уполномоченное им распоряжаться – т.е. директор школы. Но участниками нарушения правил привлечения пожертвований от физических лиц могут быть как сам руководитель организации, так и главный бухгалтер, и другие сотрудники

¹⁷⁷ Плохов С.В. Преподаватель как субъект должностных преступлений // Законность. 2012. № 4. С. 60–65.

образовательной организации, участвующие в сборе таких пожертвований (в том числе, оказывающие давление на родителей).

Определение «ключевых» для совершения коррупционных правонарушений сотрудников тесно связано с возможностью привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения. Лидирующую позицию по этому критерию занимает должность руководителя образовательной организации, ее отметили 69% респондентов. Государственные (муниципальные) служащие в сфере образования чаще всего привлекаются к ответственности за коррупционные правонарушения по мнению 30% опрошенных. Третье место занимает должность главного бухгалтера образовательной организации – 22 %. Среди должностей с наибольшим коррупционным риском 3 % респондентов отметили педагогов.

Повышенный риск привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения именно руководителей образовательных организаций подтверждается и практикой¹⁷⁸.

Четвертый этап. На основании проведенного анализа подготовить «карту коррупционных рисков образовательной организации» – сводное описание «критических точек» и возможных коррупционных правонарушений.

Карта риска – это универсальный инструмент визуализации информации, широко используемый для анализа. Она строится на основе качественных и количественных характеристик рисков и, в зависимости от объема анализируемой информации, может иметь различные виды.

В случае, когда речь идет о детальном планировании коррупционных рисков, коррупционная карта рисков является необходимостью, так как позволяет наиболее наглядно определить все возможные коррупционные риски в совокупности.

Авторами пособия предложена наиболее простая форма составления коррупционной карты – табличная, так как в штате образовательной организации на сегодняшний день отсутствуют как эксперты, которые могли бы провести сложную и многоступенчатую оценку коррупционных рисков, так и финансовые ресурсы для оплаты работы таких специалистов.

¹⁷⁸ См. выше: 3.1 Проявления коррупции в сфере образования.

С целью повышения наглядности описания коррупционных рисков в карте указывается следующие показатели:

1. Процесс;
2. Подпроцесс;
3. Участники подпроцесса;
4. Критические точки:
 - а) непрозрачность процессов (от 1 до 10, где 1 – крайне редко, 10 – очень часто);
 - б) возможность принятия нескольких решений в зависимости от ситуации (от 1 до 10, где 1 – крайне редко, 10 – очень часто);
 - в) возможность руководителя использовать свою власть для получения дополнительных необходимых ресурсов (от 1 до 10, где 1 – крайне редко, 10 – очень часто);
 - г) общая оценка коррупционного риска подпроцесса по критическим точкам («высокий», «средний», «низкий»).
5. Сигналы опасности;
6. Коллизии, т.е. случаи, произошедшие в других организациях, с целью учета их опыта при оценке вероятности совершения коррупционного деяния, которые являются не предположениями о вероятности, а реально существующим опытом.
7. Возможные коррупционные правонарушения;
8. Вероятность наступления коррупционного правонарушения (высокая – «скорее всего»; средняя – может быть»; низкая – «вряд ли»);
9. Последствия совершения коррупционного правонарушения;

Таблица в таком случае имеет следующий вид.

Таблица 10

1. Процесс				4. Критические точки	5. Сигналы опасности	6. Коллизии	7. Возможные коррупционные правонарушения	8. Вероятность наступления (высокая – «скорее всего»; средняя – «может быть»; низкая – «вряд ли»)	9. Последствия совершения деяния
2. Подпроцесс									
3. Участники подпроцесса									
	непрозрачность процессов	возможность принятия нескольких решений в зависимости от ситуации	возможность руководителя использовать свою власть для получения дополнительных ресурсов	общая оценка подпроцесса по критическим точкам					

Ряд положений таблицы нуждается в пояснении.

Так, вероятность наступления тех или иных событий оценивается, исходя из нескольких факторов. Прежде всего, это наличие критических точек, чем их больше – тем больше вероятность наступления рискованного события¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Управление рисками: Как больше зарабатывать и меньше терять / В.Никонов. – М.: Альпина Паблишерз, 2009. С. 48 – 49.

Выявить критические точки в том или ином бизнес-процессе (подпроцессе) не всегда получается, в этом случае на помощь приходят сигналы опасности и существующие коллизии.

Сигналы опасности – это ситуации или случаи в программе или деятельности, которые могут указывать на подверженность коррупции.

Примерами сигналов опасности могут служить¹⁸⁰:

- неудовлетворительная отчетность или документация;
- необычно хорошо сделанный отчет;
- неправильная, вводящая в заблуждение информация;
- не информированность руководителя о законах и нормативных документах;
- нежелание руководства или работников сотрудничать;
- отсутствие разделения обязанностей по управлению средствами;
- недостаток в компетентности или организации (в планировании, управлении сотрудниками);
- расточительный образ жизни сотрудника;
- отказ сотрудника уходить в отпуск;
- частные жалобы;
- имевшие место в прошлом или текущие уголовные и административные преследования в отношении организации и сотрудников;
- не отвечающие требованиям внутренние и внешние аудиторские проверки и др.

Перечень таких сигналов опасности является открытым и может быть разработан по каждому направлению планирования и управления образованием.

Р. Клитгард и другие в исследовании «Коррупцированные города. Практическое руководство по излечению и предупреждению» приводят показатели, наличие которых может сигнализировать о коррупции, например в сфере государственных закупок¹⁸¹.

¹⁸⁰ Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, ИЕР, 2007. P. 71. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org.iiep>.

¹⁸¹ Klitgaard R., Maclean–Abaroa R. and Parris H. Lindsney Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention, 2000. P. 119. [Electronic resource]. URL: <http://econ.worldbank.org/external/default/main?page>.

**Индикаторы потенциальной коррупции
в сфере государственных закупок**

Процесс закупки	Индикаторы потенциальной коррупции
Этап 1: государство определяет и публикует потребности в закупках товаров и услуг	<ul style="list-style-type: none"> • Неопределенность ввиду отсутствующих характеристик • Заявленная обязательная марка или функция оборудования • «Срочная» потребность / контракт • Помощь поставщика в определении характеристик
Этап 2: поставщики подают заявки-предложения, отвечающие требованиям	<ul style="list-style-type: none"> • Количество фирм незначительно или доля рынка неизменна • Модели разрабатываются с течением времени • Информация, что предложения выше гибких рыночных цен • Постоянные «следы» поставщика во всех предложениях
Этап 3: государство рассматривает предложения поставщиков и выбирает победителя	<ul style="list-style-type: none"> • Контракт не заключается с продавцом, предложившим самую низкую цену • Контракт заключается с поставщиком без опыта работы • Единственный претендент (нет торгов) • Контракт заново выставляется на торги • Требования о закупках изменены после первоначальной публикации • Назначение завышенных цен
Этап 4: поставщик выполняет контракт	<ul style="list-style-type: none"> • Превышение цены • Более одного претендента • Отмена премии • Низкое качество • Постоянное изменение заказов • Задержки в производстве или графике поставок

Авторы отметили, что к данным индикаторам надо относиться с осторожностью, так как «ни один из показателей сам по себе не является достоверным признаком наличия коррупции в отдельном случае. Как результат, данные показатели являются лишь рекомендациями для случаев, когда может потребоваться детальное расследование»¹⁸².

Таким образом, сигналы опасности могут указывать только на возможные злоупотребления, но не констатировать факт коррупции. Расточительный образ жизни сотрудника может объясняться неожиданным наследством, удачным браком или выигрыванием в лотерею, а не участием в коррупционных схемах. Вместе с тем, большое число сигналов опасности в том или ином процессе – повод еще раз оценить возможные критические точки.

Той же цели выявления возможных критических точек служит анализ коллизий. Уже совершенные коррупционные правонарушения позволяют не только выявить критические точки, но и продемонстрировать возможные последствия.

При заполнении раздела «Последствия совершения деяния» в большинстве случаев возникает соблазн указать только возможные меры ответственности. Но для эффективного управления образовательной организацией руководителю необходимо оценивать и иные последствия коррупционного правонарушения: увольнение сотрудников и поиск новых кадров, нарушение учебного процесса в связи с расследованием коррупционных преступлений, проведение дополнительных проверок, участие руководителя в различных процессуальных мероприятиях в связи с обнаружением коррупционных правонарушений (например, явка в суд в качестве свидетеля), и другие.

Заполнение карты коррупционных рисков имеет практическое значение для руководителя, так как предполагает самостоятельный анализ ситуации в конкретной образовательной организации. Данные самой карты могут быть использованы для формирования и обоснования программы предупреждения коррупции, которую образовательная организация должна иметь в силу

¹⁸² Klitgaard R., Maclean–Abaroa R. and Parris H. *Lindsay Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, 2000. P. 124. [Electronic resource]. URL: <http://econ.worldbank.org/external/default/main?page>.

требований законодательства (п. 3 ч. 2 ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Пятый этап. Сформировать перечень должностей, связанных с высоким коррупционным риском.

В отношении работников, замещающих такие должности, могут быть установлены специальные антикоррупционные процедуры и требования, например, регулярное заполнение декларации о конфликте интересов.

По результатам проведенного исследования в образовательной организации к должностям с высоким коррупционным риском относятся должность руководителя и главного бухгалтера. Аналогичный вывод можно сделать, проанализировав положения действующего законодательства об уголовной ответственности.

В Письме от 06.08.2013 № 12–925 «О направлении методических рекомендаций по противодействию коррупции» Минобрнауки России также рекомендуется относить в образовательных организациях к должностям с высоким коррупционным риском руководителя и главного бухгалтера.

Статья 8 ФЗ «О противодействии коррупции» обязывает руководителя представлять нанимателю (работодателю) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера руководителями образовательной организации, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Положения данной статьи содержат указания на необходимость подачи аналогичных сведений гражданами, замещающими отдельные должности, включенные в перечень, установленный федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. К таким должностям в общеобразовательных организациях относятся директор (заведующий, начальник) и главный бухгалтер¹⁸³.

При ответе на вопрос о том, на какие должности, кроме руководителя организации, необходимо распространить требования

¹⁸³ Приказ Минобрнауки России от 13 сентября 2013 г. № 1070 «Об утверждении перечня должностей...»

о подаче сведений о доходах, большая часть респондентов указала главного бухгалтера (89%), в меньшей степени заместителей руководителей организации (32%) и практически не указали на необходимость распространения таких положений на педагога (лишь 11%), что в целом соответствует уровню коррупционных рисков в отношении указанных должностей.

Мнение респондентов о необходимости распространения обязанности о предоставлении сведений о доходах на главного бухгалтера в совокупности с тем, что только 24% опрошенных руководителей назвали главных бухгалтеров в числе лиц, на которых уже возложена такая обязанность, свидетельствует об отсутствии у большинства руководителей информации об уже существующем требовании к главному бухгалтеру образовательной организации предоставлять сведения о доходах наравне с руководителем.

По мнению респондентов, должность преподавателя не являются «ключевой» и не требует дополнительных мер. Одной из причин таких ответов, по нашему мнению, является то, что преподаватели крайне редко подпадают под категорию должностного лица в смысле примечания 1 к ст. 285 УК РФ. На сегодняшний день только одна из всех перечисленных в примечании функций может быть применена к преподавателю – организационно-распорядительная. Верховный Суд РФ стал признавать организационно-распорядительными функциями полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии)¹⁸⁴.

Но при определении «ключевых» фигур необходимо помнить, что коррупционные схемы в образовательных организациях не всегда связаны с организационно-распорядительными функциями. Преподаватели, получающие незаконные вознаграждения за выполнение только профессиональных обязанностей (что встречается чаще всего), не подлежат уголовной ответственности

¹⁸⁴ П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. № 207, 30.10.2009 г.

по статьям, предусматривающим ответственность за должностные преступления¹⁸⁵, но могут быть вовлечены в коррупционные схемы в иных качествах.

Так, директор одной из московских школ П. с помощью троих преподавателей занимался расхищением бюджетных средств, начисляя учителям зарплаты за ставки, которые они реально не отработывали. Общая сумма ущерба составила 416 тысяч рублей¹⁸⁶.

Для привлечения лица к ответственности за различные виды соучастия в получении взятки, а также за посредничество во взяточничестве не требуется наличие у него специального статуса должностного лица. Педагог может быть признан субъектом такого преступления, как мошенничество (ст. 159 УК РФ). К преподавателю могут быть применены иные виды ответственности (административная, дисциплинарная, гражданско-правовая).

Таким образом, мы можем говорить, что «ключевыми» для совершения коррупционного правонарушения являются должности руководителя образовательной организации, главного бухгалтера и заместителей руководителя образовательной организации.

В карте коррупционных рисков необходимо обозначить эти три должности в зависимости от участия лиц в осуществлении подпроцесса. При указании на заместителей директора важно обозначение конкретной должности (по учебной части, по хозяйственной части и т.д.). Кроме того, определение участников предполагает их деление на участников внутри организации и внешних участников (поставщики, служащие органов власти и т.д.).

Шестой этап. *Разработать комплекс мер по устранению или минимизации коррупционных рисков. Такие меры рекомендуется разработать для каждой выявленной «критической точки» в каждом из процессов (подпроцессов).*

В зависимости от специфики конкретного бизнес-процесса такие меры могут включать:

¹⁸⁵ Плохов С.В. Преподаватель как субъект должностных преступлений // Законность. 2012. № 4. С. 60–65.

¹⁸⁶ Десять столичных преподавателей привлечены к ответственности за коррупцию в этом году // Newsmsk.com. 25.07.2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.newsmask.com/article/25Jul2011/school_corruption.html (дата обращения: 21.08.2014).

- детальную регламентацию способа и сроков совершения действий работником в «критической точке»;
- реинжиниринг функций, в том числе их перераспределение между структурными подразделениями внутри образовательной организации;
- введение или расширение процессуальных форм внешнего взаимодействия работников образовательной организации (с представителями контрагентов, органов государственной власти и др.), например, использование информационных технологий в качестве приоритетного направления для осуществления такого взаимодействия;
- установление дополнительных форм отчетности работников о результатах принятых решений;
- введение ограничений, затрудняющих осуществление коррупционных платежей и т.д.

Рассмотрим, как может выглядеть такой комплекс мер применительно к подпроцессу «Привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом школы, дополнительных источников финансовых и материальных средств со стороны благотворительных фондов/ спонсоров». Так как в рамках данного подпроцесса были выделены две группы точек уязвимости, то и меры можно разделить на два блока.

Минимизировать риск нарушения принципа добровольности пожертвования возможно с помощью следующих мер:

- 1) Нормативно-правовое закрепление порядка и процедуры получения добровольных пожертвований от физических лиц в локальном нормативном правовом акте образовательной организации;
- 2) отказ от объявления конкретной стоимости пожертвования при обращении за таким пожертвованием к законным представителям обучающегося;
- 3) запрет на вовлечение несовершеннолетних обучающихся в любые процессы, связанные с привлечением пожертвований (в том числе в информирование родителей о таком привлечении);
- 4) информирование родителей о добровольности пожертвований и рекомендательном характере решений о привлечении денежных средств со стороны различных объединений родителей (управляющих советов, родительских комитетов, попечительских

советов) при каждом обращении за оказанием спонсорской помощи;

5) информирование родителей о возможности оказания спонсорской помощи путем передачи различного имущества, выполнения работ, оказания услуг;

6) подробное и детальное описание целей, для которых собираются добровольные взносы;

7) ограничение доступа к информации сотрудников образовательного учреждения, непосредственно работающих с обучающимся, о личности лиц, оказавших спонсорскую помощь;

8) преимущество дистанционных и массовых форм обращения к родителям за спонсорской помощью (путем письменных объявлений, массовой рассылки электронных писем унифицированной формы, размещения информации на сайте образовательной организации) над индивидуальными (обращение к какому-то конкретному родителю) и личными (обращение на родительском собрании от педагога).

Другая группа точек уязвимости кроется в процедуре получения добровольных взносов (неправильно оформленные документы, нарушение бухгалтерской и финансовой отчетности, порядка распоряжения средствами). Для снижения коррупционного риска в этой «критической точке» необходимы:

1) четкое поэтапное описание процедуры получения каждого из видов пожертвования в локальных нормативных актах;

2) разработка типовых форм договоров и других документов, необходимых для надлежащего финансового оформления пожертвований;

3) установление запрета работникам образовательной организации, в круг должностных обязанностей которых не входит работа с финансовыми средствами, заниматься сбором пожертвований любой формы;

4) отказ от получения пожертвований в виде наличных денежных средств;

5) процедура контроля за расходованием средств и распоряжения имуществом, полученным от добровольных пожертвований;

6) публичный отчет об использовании образовательной организацией добровольных пожертвований.

Таким образом, составление коррупционной карты рисков позволит руководителю образовательной организации не только определить наличие коррупционных рисков в различных бизнес-процессах, но и оценить степень таких рисков, расположить их по значимости с тем, чтобы подготовить мероприятия по их минимизации в соответствии с принципом соразмерности антикоррупционных процедур.

3.3. Меры по снижению коррупционных рисков в сфере образования

Снижение коррупционных рисков в сфере образования предполагает воздействие на выявленные «критические точки» в бизнес-процессах с целью снижения вероятности совершения коррупционных правонарушений.

Один из способов минимизации риска – это изменение поведения людей. Такая модификация возможна путем поощрения выбора более безопасных или новых альтернатив действия. В этом случае, изменение возможно: а) путем предписывания обязательных стандартов и правил, снижающих риск; б) путем преобразования мотивации и в) через распространение информации о риске¹⁸⁷.

Меры по снижению коррупционных рисков разработаны в целом для организаций, и не учитывают специфики сферы образования. Опыт внедрения таких мер в практику образовательных организаций в России еще не наработан. Практическое значение в этом аспекте имеет зарубежный опыт, вобравшей в себя наиболее успешные зарубежные практики, реально способствующие снижению коррупционных рисков в сфере образования.

¹⁸⁷ Merkhofer M. Decision Science and Social Risk Management: A Comparative Evaluation of cost-benefit analysis, decision analysis, and other formal decision-aiding approaches. Dordrecht: Reidel, 1987. P. 13–14.

Опыт зарубежных стран по снижению коррупционных рисков в сфере образования.

Предупреждение коррупции в сфере образования – глобальная задача, которую каждая из стран решает по-разному.

В **Германии** проблемы противодействия коррупции в сфере образовании решаются так же, как и в сфере государственной службы. Весь штат преподавателей в школах ФРГ – государственные служащие земли (субъекта федерации), и на них, как и на других государственных служащих, распространяются положения антикоррупционного законодательства. Вопросы образования регулируются в ФРГ землями, и соответствующие правовые акты устанавливаются в каждой земле отдельно¹⁸⁸. «Антикоррупционные директивы» приняты во всех 16 землях ФРГ¹⁸⁹ и предъявляют к преподавательскому составу серьезные требования.

Так, компания Apple для продвижения своей продукции в образовательной среде, организовывала различные семинары и конференции по всему миру, при этом компания соглашалась понести расходы по оплате проживания и пребывания в отелях (в том числе класса люкс) преподавателей школ, участвующих в таких семинарах и конференциях и использующих продукцию фирмы Apple в образовательном процессе. Но в 10 землях ФРГ (среди которых земли Рейнланд-Пфальц, Северный Рейн-Вестфалия и Северная Саксония) учителя не имеют права участвовать в таких семинарах, так как это не соответствует основным требованиям кодексов этики. В Баден-Вюртемберге для участия в таком мероприятии преподаватель должен получить письменное

¹⁸⁸ См. например: Landesbeamten-gesetz (LBG) Vom 9. November 2010 (Baden-Württemberg). URL: <http://www.landrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&docid=jlr-BGBW2010rahmen&psml=bsbawueprod.psml&max=true> (дата обращения: 22.08.2014); Bayerisches Beamten-gesetz vom 29. Juli 2008, letzte Änderung v. 22.7.2014. URL: http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoc-case=1&st=null&doc.id=jlr-BGBY2008_rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs (дата обращения: 22.08.2014); Niedersächsisches Beamten-gesetz vom 25. März 2009. URL: <http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/cgk/page/bsvorisprod.psml?doc.hl=1&doc.id=jlr-BGND2009rahmen%3Ajuris-lr00&documentnumber=1&numberofresults=155&showdoc-case=1&doc.part=X¶mfromHL=true#focuspoint> (дата обращения: 08.10.2014).

¹⁸⁹ Fuest B. Apples Werbefeldzug in deutschen Klassenzimmern//Die Welt. 17.11.2013. [Electronic resource]. URL: <http://www.welt.de/wirtschaft/article121973337/Apples-Werbefeldzug-in-deutschen-Klassenzimmern.html> (дата обращения 09.10.2014).

разрешение от руководства школы, а в Саксонии-Ангальт возможно участвовать в таких мероприятиях только в рамках программ повышения квалификации, получив соответствующее направление от Института повышения квалификации и педагогического образования¹⁹⁰.

Аналогичным образом решается вопрос с предупреждением коррупции в системе школьного образования **Австрии**, где учителя и руководители различных образовательных учреждений также являются государственными служащими земель¹⁹¹. Федеральный закон о служебном праве учителей земель (Bundesgesetz über das Dienstrecht der Landeslehrer – LDG) предусматривает целый ряд обязанностей антикоррупционного характера, как для учителей государственных школ, так и для их руководителей.

Прежде всего, закреплена общая обязанность учителя вести себя таким образом, чтобы не утратить доверия общества в добросовестность исполнения им своих должностных обязанностей (§ 29 LDG). § 34 LDG устанавливает требование отказаться от дальнейшего исполнения своих обязанностей в случае возникновения ситуации конфликта интересов. Для преподавателей установлен общий запрет на получение подарков в связи с исполнением ими своих обязанностей, за исключением подарков небольшой стоимости, либо так называемых «подарков из вежливости», о получении которых учитель должен сообщить своему руководству (§ 41 LDG). Кроме того, как для учителей, так и для руководителя образовательного учреждения §37 LDG установлена обязанность сообщать обо всех ставших им известных деяниях, которые могут являться уголовно-наказуемыми (в том числе и обо всех случаях взяточничества).

Во многих странах для снижения потенциальных коррупционных рисков в области финансирования школ была принята **система финансирования по формуле**. Более 10 лет назад такая

¹⁹⁰ Fuest B. Apples Werbefeldzug in deutschen Klassenzimmern//Die Welt. 17.11.2013. [Electronic resource]. URL: <http://www.welt.de/wirtschaft/article121973337/Apples-Werbefeldzug-in-deutschen-Klassenzimmern.html> (дата обращения 09.10.2014).

¹⁹¹ Bundesgesetz vom 27. Juni 1984 über das Dienstrecht der Landeslehrer (Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz - LDG 1984) StF: BGBl. Nr. 302/1984 idF BGBl. Nr. 612/1986 (DFB) (NR: GP XVI RV 274 AB 324 S. 53. BR: AB 2865 S. 450.) [Electronic resource]. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008549>.

система была внедрена в **Австралии, Великобритании, Канаде**. Эксперты отмечают, что главной целью такой системы финансирования было повышение автономии школ¹⁹².

Сегодня эта практика получила распространение во многих европейских странах и странах СНГ.

В некоторых странах в формуле учитывается соотношение между учителями и обучающимися, потребности учеников из неблагополучных семей и другие критерии. Формула определяет объем средств на конкретные ресурсы. Решения о расходовании выделенных по формуле денежных средств принимает директор, школьный совет или они совместно.

В **Бразилии** сумма средств, переданных школе, определяется заранее местным органом власти, в основном зависит от количества учащихся (Раздел VII Закона об образовании)¹⁹³, но может варьироваться в зависимости от размера и сложности предлагаемых услуг¹⁹⁴.

В **Англии** выделяются дополнительные средства «для защиты небольших школ; и школ с более высокими затратами на рабочую силу». Могут быть предоставлены дополнительные дотации для преодоления трудностей в обучении, например, английскому языку или математике, для обеспечения «особых образовательных потребностей своих учеников» (п.11.7 Схемы финансирования школ)¹⁹⁵.

В **Румынии** Закон об образовании № 1/2011 предусматривает для образовательных учреждений базовое, дополнительное и добавочное финансирование¹⁹⁶.

Базовое финансирование включает расходы на обучение, в том числе заработную плату, расходы, связанные с периодиче-

¹⁹² Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, ПЕР, 2007. P 128 – 129. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org.iiep>.

¹⁹³ Lei № 9.394, De 20 De Dezembro De 1996. (с изменениями 2009). [Electronic resource]. URL: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm.

¹⁹⁴ Consruyendo identidad y autonomia. Alttablezo. № 26, January – February 2004. [Electronic resource]. URL: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87270.html> (дата обращения: 12.10.2014).

¹⁹⁵ Schemes for financing schools. Statutory guidance for local authorities, February 2014. [Electronic resource]. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284968/Schemes_for_financing_schools.pdf (дата обращения: 12.11.14).

¹⁹⁶ Закон об образовании Румынии принят 05.01.2011 г. (Law of National Education) [Electronic resource]. URL: http://keszei.chem.elte.hu/Bologna/Romania_Law_of_National_Education.pdf (дата обращения 01.02.2015).

ской оценкой учащихся, расходы на товары и услуги (ст. 104 Закона).

Дополнительное финансирование (Complementary financing) выделяется из местных бюджетов муниципальных образований и обеспечивает следующие расходы: капитальный ремонт, расходы на транспорт учителям и учащимся; расходы на ежегодный обязательный медицинский осмотр сотрудников; расходы на проведение школьных олимпиад и внешкольных воспитательных мероприятий; расходы на чрезвычайные ситуации; расходы на участие в европейских проектах сотрудничества в области образования (ст. 105 Закона).

Добавочное финансирование (Additional financing) предоставляется Министерством образования в виде фиксированной суммы тем школам, которые успешно реализуют программы по инклюзивному образованию или имеют высокие показатели успеваемости (ст. 107 Закона).

В числе принципов финансирования образования в Румынии исследователи называют следующие: прозрачность обоснования и выделения средств; распределение средств лишь на цели, которые обеспечивают высокое качество образования; достаточность ресурсов для выполнения целей; эффективность использования ресурсов; предсказуемость и устойчивость финансовых механизмов; поиск новых ресурсов руководителями образовательных учреждений¹⁹⁷.

Международный институт планирования образования ЮНЕСКО (МИПО)¹⁹⁸ провел сравнительное исследование в ряде стран (Австралия, Бразилия, Великобритания, Польша и других): может ли финансирование по формуле способствовать надежности показателей, для определения сумм (прозрачность), а также степени выполнения требований по использованию средств на уровне школы (подотчетность)?

¹⁹⁷ Popa I. Financing Education in Romania: Typology of resources and opportunities to attract additional sources. [Electronic resource]. URL: http://fse.tibiscus.ro/anale/Lucrari2014/AnaleFSE_VolXX_040.pdf. (дата обращения 11.01.2015).

¹⁹⁸ UNESCO International Institute for Educational Planning. [Electronic resource]. URL: <http://www.iiep.unesco.org/> (дата обращения 14.10.2014).

Результаты исследования показали, что финансирование по формуле способно повысить прозрачность и подотчетность при соблюдении ряда условий, включая следующие:

- четкое понимание формулы всеми заинтересованными сторонами;
- надежная система сбора и проверки данных;
- механизмы финансового управления на уровне школы;
- аудит школьных счетов;
- эффективные инструменты обнаружения мошенничества и коррупции¹⁹⁹.

Снижению коррупционных рисков способствует четкое выполнение финансовых правил.

Чтобы свести до минимума риск использования выделяемых школе бюджетных средств для личной выгоды, дачи взяток в процессе предоставления подрядов поставщикам, школы должны работать в рамках комплексной системы финансовых правил.

В **Австралии** финансовые правила установлены разделом 6 Закона об образовании 1999 г.²⁰⁰, который применяется с учетом Закона о финансовом менеджменте 2006 г.²⁰¹

В **Бразилии** в соответствии со ст. 212 Конституции Бразилии²⁰² и ст. 69 Закона об образовании²⁰³ финансирование образование осуществляется из федерального бюджета (18%) и бюджета федеральных округов и муниципалитетов (25%). Контроль за соблюдением финансовых правил школами осуществляют органы власти федерации, федеральных округов и муниципалитетов. После всемирной конференции по вопросам образования для всех²⁰⁴ Правительство Бразилии разработало план образования в

¹⁹⁹ Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, ПЕР, 2007. P. 131. [Electronic resource]. URL: <https://www.unesco.org/iiep>.

²⁰⁰ School Education Act 1999 – Division 6 (Financial Provisions). [Electronic resource]. URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/wa/consol_act/sea1999170/s102.html. (Дата обращения: 12.01.2015).

²⁰¹ Financial Management Act 2006. [Electronic resource]. URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/wa/consol_act/fma2006164. (дата обращения: 12.01.2015).

²⁰² [Electronic resource]. URL: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/22/consti.htm>.

²⁰³ Lei № 9.394, De 20 De Dezembro De 1996. (с изменениями 2009). [Electronic resource]. URL: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm

²⁰⁴ Всемирная конференция по образованию для всех, г.Джомтьен, Тайланд, 1990. [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/jomtien.pdf. (дата обращения: 04.01.2015).

целях реализации новых схем управления в государственных школах, с обеспечением финансовой, административной и педагогической автономии государственных учреждений.

В **Англии** каждый местный орган образования разрабатывает свою собственную схему финансового менеджмента, а школы должны принять обязательный минимум финансовых правил²⁰⁵. Например, в графстве Девон (Великобритания) схему финансирования школ разрабатывает Совет Торбея²⁰⁶. Школы должны гарантировать, что любые расходы на общие цели школы будут произведены в соответствии с условиями Схемы по финансированию школ²⁰⁷.

Однако чрезмерно жесткое регулирование и формализация финансовых механизмов тормозят развитие системы образования. Так, в скандинавских странах механизмы финансового контроля, созданные для предотвращения коррупции (школы Швеции, Финляндии, Исландии должны работать через казначейство) снижают эффективность, поскольку школы лишены выбора, как использовать ресурсы.

Некомпетентность и незнание правильных финансовых процедур повышает риск ненадлежащего использования бюджетных средств. В **Польше** (как и в России) большинство директоров школ являются учителями, которые не всегда разбираются в особенностях бюджетных процедур. Это может привести к ненадлежащему использованию средств (умышленному или нет).

Чтобы исправить ситуацию, законодательство некоторых стран предусматривает **обучение персонала школы финансовому менеджменту**.

Так, в **Англии** директора школ должны пройти обучение и получить Общенациональную квалификацию руководителя²⁰⁸. Программа обучения рассчитана на срок от 6 до 18 месяцев (некоторые колледжи устанавливают срок обучения не менее 18 ме-

²⁰⁵ Schools financial value standard and assurance, Department of Education, 19 Feb. 2014 // GOV.UK [Electronic resource]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/schools-financial-value-standard-and-assurance> (дата обращения: 10.11.2014).

²⁰⁶ Торбей (англ. *Torbay*) – унитарная единица на юго-востоке графства Девон. Совет унитарной единицы состоит из 36 депутатов, избранных в 15 округах.

²⁰⁷ <https://www.torbay.gov.uk/schools-finance-and-procurement>.

²⁰⁸ National Professional Qualification for Headship (NPQH). [Electronic resource]. URL: <https://www.gov.uk/national-professional-qualification-for-headship-npqh>.

сяцев) и включает следующие разделы: основные инструменты управления, в том числе оперативного и стратегического планирования; управление персоналом, финансовый менеджмент; взаимодействие с органами власти, сотрудниками и родителями; вопросы трудового законодательства, вопросы обеспечения здоровья и безопасности детей и другие.

В **Бразилии** центральный орган власти штата выпускает пособие по финансовой автономии, в котором содержится информация о законодательстве, о формуле финансирования и рекомендации по управленческой деятельности²⁰⁹.

Для предотвращения коррупции во многих странах ввели обязательный внутренний аудит в образовательных организациях.

В **Англии** аудит проводится на регулярной основе на уровне школы, внутренний (для местного органа власти) и внешний (районный аудит)²¹⁰.

По результатам аудита директору одной из английских школ и его заместителю предъявлено обвинение в мошенничестве путем злоупотребления положением, отмывании денег, заговоре с целью обмана и представления ложного бухгалтерского учета²¹¹.

В ряде стран (Австралия, Англия) тщательная проверка бюджета школы администрацией школы дополняется мониторингом школьного совета²¹².

Школы **Южной Кореи** в дополнение к школьным инспекциям ежегодно оценивают внешние контрольные группы, созданные областными отделениями образования. Они действуют на основе плана Министерства образования, оценивая учебные программы, методики преподавания, потребности обучающихся и другие критерии. Наиболее эффективные школы получают поощрительное вознаграждение.

²⁰⁹ Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, ИЕР, 2007. P 136. [Electronic resource]. URL: <https://www.unesco.org.iiep>.

²¹⁰ Schemes for financing schools. Statutory guidance for local authorities, February 2014. [Electronic resource]. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284968/Schemes_for_financing_schools.pdf (дата обращения: 12.11.14).

²¹¹ Stewart W. Former head to be prosecuted for fraud at school. TES magazine, 25 May, 2012 URL:<https://www.tes.co.uk/article.aspx?storycode=6241707>.

²¹² Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, ИЕР, 2007. P. 134. [Electronic resource]. URL: <https://www.unesco.org.iiep>.

Министерство образования науки и техники Южной Кореи в последние два года расширило полномочия родителей в системе образования (южнокорейцы тратят на образование больше личного дохода, чем во многих других странах, исследователи называют цифры – 22% от дохода семьи). Эти инициативы включают мониторинг школ, по результатам которого родители могут получить четкое представление об учебных программах, о школьных ресурсах, о том, что происходит в школе²¹³.

Однако специалисты справедливо отмечают, что внутреннего аудита недостаточно. Прозрачность и точность финансовых отчетов обеспечивает **внешний аудит**, который проводит или орган образования, или частные аудиторы, не работающие в школе.

В **Бразилии** Государственная Счетная палата проводит аудит лишь в том случае, если поступила информация о проблемах. Ответственность за проведение аудита ложится на местные органы власти. Но аудит проводится не регулярно, что не позволяет добиться от руководителей школ подотчетности по финансовым вопросам. Но даже нерегулярный аудит позволяет выявить нарушения. В Отчете 2010 года Федерации промышленности в штате Сан-Пауло (Бразилия) приводятся данные, что ежегодно в Бразилии на систему образования выделяется 32–53 млрд долл. США. Федерация промышленности пришла к выводу, что если пресечь коррупцию, то число бразильских учащихся начальной школы может быть увеличено с 34,5 млн. до 51 млн. человек²¹⁴.

В **Австралии** мониторинг, контроль и аудит проводятся **систематически**. Для образовательных организаций проводится и внутренний и внешний аудит. Аудит организаций государственного сектора осуществляет Генеральный аудитор. Так, в штате Виктория (Австралия) в результате аудита были выявлены нарушения при приеме учащихся на сумму 7 700 000 австралийских долларов.

²¹³ URL: <http://www.ncee.org/programs-affiliates/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/south-korea-overview/south-korea-system-and-school-organization/> (дата обращения: 10.12.2014).

²¹⁴ DECOMTEC Área de Competitividade Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. 2010. Equipe Técnica. Março de 2010. [Electronic resource]. URL:[http:// custo-economico-da-corrupcao-final%20.pdf](http://custo-economico-da-corrupcao-final%20.pdf) (дата обращения: 12.11.2014).

Заслуживает внимания структура отчета аудитора. Генеральный аудитор штата Виктория сделал анализ управления наличными денежными средствами в школах и пришел к выводу, что школы обеспечивают сбалансированность бюджетов. Вместе с тем, в Отчете аудитор указал школьным советам на необходимость «принимать активное участие в процессе подготовки бюджета», отметил «отсутствие в бюджетном документе долгосрочного планирования» и сформулировал рекомендации, призванные помочь в создании систем финансового менеджмента, которые позволят принимать более эффективные решения – улучшить практику управления наличностью, усовершенствовать регистрацию финансовых решений на заседаниях школьного совета, улучшить навыки финансового менеджмента²¹⁵.

В большинстве отчетов российских аудиторов лишь фиксируются нарушения финансовых правил, рекомендации по исправлению недостатков встречаются реже.

Использование компьютерных технологий позволяет минимизировать затраты на проведение аудита.

Эксперты в сфере образования обоснованно отмечают, что финансирование школ на основе показателей в сочетании с эффективным механизмом контроля за расходованием этих средств может существенно снизить коррупцию.

Левачик Р., Доунс П. и другие²¹⁶, основываясь на сравнительных исследованиях, пришли к выводу, что **финансирование на основе показателей может привести к снижению коррупции при выполнении следующих условий:**

– руководители школ и советы управляющих должны иметь достаточную подготовку в финансовых процедурах и подробное руководство по финансовым процедурам;

– управляющие советы и / или советы школ должны быть в достаточной степени проинформированы о процессе финансирования, чтобы иметь возможности обнаружить злоупотребления или коррупцию;

²¹⁵ Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, ИЕП, 2007. P. 138. [Electronic resource]. URL: <https://www.unesco.org.iiep>

²¹⁶ Levacic R., Downes P. Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: A Comparative Analysis. International Institute for Educational Planning (ИЕП), UNESCO, 2004. [Electronic resource]. URL: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED499631.pdf>. P. 144 –145.

- должны быть стандартные общенациональные формы финансовой отчетности;
- должен проводиться регулярный внутренний контроль обученным лицом, независимым от руководителя школы;
- должен проводиться тщательный и регулярный внешний аудит (либо государственными органами, либо частными, независимыми от школы аудиторами);
- статистка, представляемая школами должна проходить внешнюю проверку;
- подробности формулы финансирования должны быть достаточно подробно разъяснены, чтобы достичь большего понимания как внутри, так и вне школы и среди как специалистов, так и не специалистов.

Зарубежные государства также активно применяют меры, направленные на **снижение коррупционных рисков в связи с частным репетиторством.**

Лишь немногие страны, например Южная Корея, ввели официальный запрет на дополнительное репетиторство. Некоторые страны (например, Кения), ввели запрет проводить учителям частные уроки своим ученикам. Наконец, в ряде стран были запрещены частные уроки по конкретным предметам (Маврикий, Гонконг) или в определенные дни или в определенные часы (Тайвань)²¹⁷. Однако запреты не принесли желаемых результатов, поскольку учителям не была предоставлена компенсация.

В России Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» установил запрет на частное репетиторство с учащимися своей школы, если такое репетиторство может привести к конфликту интересов (ч. 3 ст. 48). Но как показало исследование, руководители не всегда распознают конфликт интересов в ситуациях, где он присутствует.

Сравнительный анализ реализуемых по всему миру проектов показал, что ключевой мерой в борьбе с коррупцией в сфере образования является **обеспечение прозрачности в сфере образования.**

²¹⁷ Hallak, J., & Poisson, M. Ethics and corruption in education: an overview. *Journal of Education for International Development*, 2005. № 1(1). Retrieved Month Date, Year, from. [Electronic resource]. URL: <http://equip123.net/JEID/articles/1/1-3.pdf>.

Государства принимают различные меры для обеспечения прозрачности.

В ряде стран сформирована система открытости информации, в первую очередь в системе государственного администрирования.

Так, в Корее в 1999 г. была введена система «OPEN» («открытая система»)²¹⁸ с целью свести к минимуму возникновение коррупции, и обеспечить прозрачность деятельности органов власти. Открытая система стала прототипом системы Saeol и используется в 230 административных органах по всей стране. Процесс работы с заявлениями граждан или организаций (например, выполнила ли организация противопожарные требования) от его принятия до конечного результата обнародован в Интернете, что предотвращает нарушения и необоснованные задержки в производстве по гражданским делам со стороны государственных служащих. Граждане и организации могут проверить состояние своих гражданских дел по Интернету в режиме реального времени на каждом этапе процедуры.

В зарубежных странах законодательство требует публикации информации (объем информации различен) о выделении школьных бюджетов и расходовании школами этих средств. Такая информация предоставляется всем желающим. Так, в Англии публикация бюджета образования способна привлечь налогоплательщиков на защиту финансирования школ.

В Индии (штат Раджастхан) 28% школ ввели доступные для общественного контроля стенды, на которых отражается ключевая информация, связанная с ежедневной деятельностью школы (финансовые вложения в школу; посещаемость учителей и др.). Общедоступность информации об оплате рассматривается в качестве одного из ключевых направлений мониторинга, по результатам которого должностные лица обязаны принимать меры²¹⁹.

²¹⁸ Online Procedures Enhancement for Civil Applications. The OPEN system appears on the homepage of the Seoul Metropolitan Government (<http://open.seoul.go.kr>).

²¹⁹ UNESCO launches ETICO, new portal to fight corruption in education. [Electronic resource]. URL:<http://www.anti-corruption.org/index.php/en/news/82-news/302-unesco-etico-portal>.

Школы Южной Кореи публично сообщают результаты оценок школьников²²⁰.

В некоторых странах для достижения прозрачности активно используются СМИ и новые интернет технологии. Так, на сайте Министерства образования Шотландии, в 2011 году была создана рубрика Вопросы – Ответы²²¹, куда может обратиться любое лицо с любым вопросом. Например, сколько средств было потрачено на публикации и учебные программы (2012 г.)²²², сколько средств было выделено на проведение школьных проверок (2014 г.)²²³ и т.д.

Одной из эффективных мер противодействия коррупции во многих странах считают **социальный контроль со стороны общественности** за системой образования.

Совместный мониторинг и общественная подотчетность могут быть реализованы с помощью школьных советов (школьных комитетов управления), в обязанность которых входит контроль за школьным планированием, бюджетом и финансами. Как правило, в различных странах порядок формирования школьных советов нормативно закреплен, предполагает наличие от 6 до 10 членов, включая руководителя школы, председателя и секретаря. В состав советов могут входить представители общественных организаций, религиозных групп, местные авторитеты в сфере образования, представители органов местного самоуправления. В некоторых странах сами учащиеся также могут входить в члены совета²²⁴.

Изучение опыта других стран показало, что вовлечение родителей в общественный контроль через школьные советы значительно повышает прозрачность работы школ и способствует снижению коррупции. Так, включение родителей в члены школь-

²²⁰ URL: <http://www.ncee.org/programs-affiliates/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/south-korea-overview/south-korea-system-and-school-organization/>

²²¹ URL: <http://www.educationscotland.gov.uk/about/foi/requestsandresponses/index.asp> (дата обращения 17.02.2015).

²²² URL: <http://www.educationscotland.gov.uk/about/foi/requestsandresponses/1012/20sept2012.asp> (дата обращения 17.02.2015).

²²³ URL: <http://www.educationscotland.gov.uk/about/foi/requestsandresponses/2014/7feb2014.asp> (дата обращения 17.02.2015).

²²⁴ Fighting corruption in the educational sector: methods, tools and good practices/ Ed.: Matsheza P., Timilsina A. R., Atutyuniva A. United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy, New York, 2011. P. 42.

ных советов позволило значительно снизить коррупцию в сфере распределения школьных грантов в Индонезии²²⁵.

Высокая степень прозрачности требует установления объективных критериев и процедур приема на работу, перевода кадров.

Антикоррупционную позицию следует формировать в школьных и лекционных залах. Transparency International обоснованно полагает, что огромный потенциал в борьбе с коррупцией в образовании заложен в самой системе образования. Почти пятая часть населения мира в возрасте от 15 до 24 лет, молодые люди, у которых есть «потенциал остановить коррупцию в качестве граждан сегодня и в качестве лидеров завтрашнего дня»²²⁶.

Образовательная организация вправе определить форму занятий самостоятельно. Занятия по противодействию коррупции могут быть включены в учебный план как или проводиться в рамках дополнительного образования. Например, в Болгарии в учебный план 255 школ были введены антикоррупционные занятия для 9–12 классов. В рамках курса рассматриваются вопросы организации власти, формы и социальные последствия коррупции, антикоррупционные стратегии и роль гражданского общества. Методика обучения представляет собой совокупность теории и практических занятий, проведение исследований на тему, визиты в государственные учреждения и суды, а также решение кейсов.

Акцент в обучении делается на личном поведении и личной ответственности. Цель состоит в том, чтобы развить практические навыки и правильно реагировать при столкновении с коррупцией²²⁷.

Со стороны органов управления образования возможна методическая помощь. В этом аспекте представляет интерес системный подход Министерства образования Болгарии, которое принимало участие в разработке курса по противодействию кор-

²²⁵ Fighting corruption in the educational sector: methods, tools and good practices/ Ed.: Matsheza P., Timilsina A. R., Atutyuniva A. United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy, New York, 2011. P. 43.

²²⁶ Global Corruption Report: Education. Transparency International. NY, 2013.

²²⁷ Plikšnys A., Kopincka S., Hrynevych L., Palicarsky C. Transparency in education in Eastern Europe, ПЕР, 2009. P. 81. [Electronic resource]. URL: http://www.iiiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Info_Services_Publications/pdf/2009/Transparencyineducation.pdf. (дата обращения 20.11.2014).

рупции, с участием представителей научных кругов, а также Института подготовки учителей. В целях унификации Министерство образования организовало обучение учителей, которые преподают курсы по борьбе с коррупцией.

В числе мер противодействия коррупции в образовании эксперты называют **обучение навыкам управления образовательным учреждением**. Очевидна необходимость эффективного обучения административного персонала образовательных организаций, а также советов родителей и учителей²²⁸. В программу обучения руководителей образовательных организаций, на наш взгляд, должны быть включены и вопросы антикоррупционного образования.

Руководители образовательных организаций г. Красноярска указали, что повышения квалификации по вопросам предупреждения коррупции за последние 5 лет не проводились.

Действенным элементом механизма борьбы с коррупцией зарубежные эксперты называют **этическое образование**, которое воспитывает у педагогов нетерпимое отношение к коррупции. Федеральный закон «О противодействии коррупции» в качестве одной из возможных мер по предупреждению коррупции, которые обязана принимать каждая организация, называет **принятие кодекса этики и служебного поведения**.

ЮНЕСКО, Международная организация труда и Международное образование стали инициаторами принятия Декларации профессиональной этики Всемирной организации учителей и преподавателей²²⁹. Декларация «представляет индивидуальные и коллективные обязательства учителей и других работников сферы образования. Она дополняет законы, положения, правила и программ, которые определяют практику профессии» (ст. 1 преамбулы Декларации²³⁰).

²²⁸ На это указывают и руководители образовательных организаций г. Красноярска в рамках проведенного исследования.

²²⁹ Декларация по профессиональной этике была принята на 3-м Всемирном конгрессе учителей и преподавателей, состоявшемся в 2001 г. в Джомтьене, Таиланд. В 2004 году документ был дополнен на 4-м Всемирном конгрессе в Порту-Алегри, Бразилия. Декларация основана на нормах Всеобщей декларации по правам человека 1948 г., учитывает рекомендации ЮНЕСКО о положении учителей, 1966 г. и дополняет положения МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, 1998.

²³⁰ URL: <http://pages.ei-ie.org/library/libraries/detail/37>.

В Декларации обязательства учителей и преподавателей разделены на обязательства учителей и преподавателей перед профессией; обязательства учителей и преподавателей перед учениками; обязательства учителей и преподавателей перед коллегами; обязательства учителей и преподавателей перед руководящими работниками; обязательства учителей и преподавателей перед родителями учеников; обязательства перед учителями и преподавателями; обязательства общества по отношению к преподавателям.

Отметим, что в последнем обязательстве речь идет только о **праве учителя на признание его профессии в обществе** и его праве на приватность и возможность чувствовать уверенность в справедливом отношении к своей преданности профессии.

На основе международных исследований по проблемам этики поведения в образовательных организациях были выявлены ряд этических ситуаций в образовании, общих для разных стран. В их числе – коррупция в образовании, дискриминация учащихся и учителей, предвзятость школьного оценивания, раскрытие личной информации в школьной практике; конфликты этического характера во взаимоотношениях учителя и родителей и ряд других.

Профессиональные педагогические ассоциации различных стран ведут работу по созданию или обновлению кодексов этики педагогов. В ряде стран и регионов (Австралия, Австрия, Бангладеш, Индия, Канада, Китай, Непал, Шотландия) приняты Этические кодексы педагогов²³¹.

Этический кодекс педагогов в большинстве стран мира рассматривается как часть профессиональных стандартов и, на наш взгляд, является эффективным инструментом саморегулирования.

Основу норм Этического Кодекса составляют такие принципы как «человечность, справедливость, профессиональность, ответственность, терпимость, демократичность, партнерство и солидарность» (например, кодекс педагогов Литвы²³²).

В соответствии с п. 59 Кодекса педагогов Литвы «С профессиональной этикой педагога не сочетаются ни получение взятки,

²³¹ Van Nuland S., Khandelwal B.P. Ethics in education: the role of teacher codes Canada and South Asia. – Paris: International Institute for Educational Planning, 2006.

²³² URL: <http://www.ktu.lt/lt/ktu/kodeksas.html> (дата обращения 11.11.2014).

ни её дача». Кодекс подробно описывает, какого рода подарки могут быть подарены учителям.

Заслуживают внимания и отдельные положения других кодексов профессиональной этики, содержащие антикоррупционный потенциал.

Так, этические и антикоррупционные кодексы для государственных служащих, принятые в отдельных федеральных землях Германии, распространяются и на педагогов. Наибольший интерес представляет антикоррупционный кодекс поведения Северной Саксонии. Он содержит 8 основных положений, предписывающих государственным служащим, в том числе и сотрудникам образовательных учреждений:

1) демонстрировать своим поведением отсутствие поддержки или поощрения коррупции;

2) предотвращать любые попытки совершения коррупционных правонарушений и немедленно сообщать о них своему непосредственному руководству и уполномоченным органам;

3) привлекать в качестве свидетелей своих коллег, если у служащего возникает подозрение, что его попросят о предоставлении преимуществ в нарушение действующего законодательства;

4) выполнять свои служебные обязанности таким образом, чтобы они в любое время могли быть проверены;

5) руководствоваться принципом разделения служебной деятельности и личной жизни, проверять наличие конфликта интересов;

б) поддерживать деятельность государственного органа по выявлению

коррупции, сообщать своему руководству и компетентным органам исходную информацию о коррупционном поведении;

7) сообщать о недостатках, способствующих коррупции;

8) участвовать в программах повышения квалификации по вопросам коррупции²³³.

²³³ Verhaltenskodex gegen Korruption, Anlage 1 zu der Richtlinie für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung (Antikorruptionsrichtlinie), beschl. d. LReg. v. 01.04.2014. [Electronic resource]. URL: file:///C:/Users/%D0%9D%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D1%8F/Downloads/20140401_verfftl._Fassung%20(1).pdf (дата обращения: 01.05.2014).

Преимущества кодекса заключаются в его четкой антикоррупционной направленности и краткости. Столкнувшись с коррупционным риском служащему не требуется тщательно анализировать многостраничный документ в поисках ответа на возникшие у него вопросы, достаточно руководствоваться указанными правилами поведения в своей повседневной деятельности для эффективного противодействия коррупции.

Существуют этические нормы для руководителей организаций. Согласно кодексу этики директоров крупных компаний США считается неэтичным:

излишняя самоуверенность, допущение высоких рисков в деятельности, безоговорочное подчинение, наличие фаворитов, невозможность выразить несогласие, преувеличение важности своей работы для получения поддержки, идти «по головам», обман работников с целью выгоды компании, союзы с сомнительными партнерами, промедление в работе, внесение изменений в законодательство за взятки, чрезмерная загруженность работника – невозможность уделять должное внимание личной жизни, семье, необходимость и возможность влиять на этичность поведения актуализирует подход к управлению, базирующийся на управлении оргкультурой.

Интересным нам представляется опыт Нидерландов, где «Профессиональный кодекс учителя» рассматривается как отправная точка пересмотра качества повседневной деятельности учителей и отправной пункт подготовки новых учителей.

Правила кодексов профессиональной этики не должны ограничивать индивидуальные личные права. Так, в Великобритании представленный для общественного обсуждения Кодекс содержал запрет посещения учителями некоторых развлекательных заведений. Ограничения относительно поведения учителей в свободное от работы время вызвали протест учителей. Возражения учителей были основаны на том, что, несмотря на существующие кодексы этики инженеров, судей, аудиторов, журналистов и других профессионалов, их не ограничивают при посещении заведений досуга, если их поведение не противоречит общепризнанным нормам гражданского права.

Отметим, что контролировать соблюдение этических норм возможно и в отсутствии единого свода правил. Например, учи-

теля провинции Онтарио (Канада) решили не разрабатывать кодекс поведения, а создали саморегулирующий орган – Коллегию учителей. Была создана Комиссия по расследованию, которая принимает дисциплинарные меры, вплоть до лишения сертификации за профессиональные проступки или некомпетентность.

В некоторых странах работают этические комиссии. Например, в Финляндии Этический комитет для учительской профессии, независимый орган, призван содействовать обсуждению этических вопросов, связанных с обучением²³⁴.

Зарубежный опыт показывает, что прозрачность, подотчетность и активное гражданское общество, безусловно, необходимы для эффективного предупреждения коррупции в образовании. Однако решить проблемы, связанные с коррупцией, невозможно только с помощью хорошего управления. Для этого нужны институты, которые имеют четкую миссию, стратегически мыслящих лидеров, необходимые ресурсы, высоко этический персонал, которые смогут противостоять коррупции.

Меры по снижению коррупционных рисков в образовательных организациях России

С вступлением в силу ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» решение задачи по минимизации коррупционных рисков в сфере образования возложено не только на государственные органы, но и на образовательные организации.

Этой же статьей закреплён перечень мер, которые способны снизить коррупционные риски. В их числе:

1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений (далее – подразделение или должностное лицо);

2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;

3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

²³⁴ URL:<http://www.oaj.fi/cs/oaj/the%20ethical%20committee>.

- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Рассмотрим особенности реализации некоторых из указанных мер в образовательной организации.

Определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений.

В настоящий момент ориентиром для определения подразделения или должностного лица является Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа²³⁵, которое может быть использовано в качестве основы и в образовательной организации.

Вероятнее всего, в большинстве образовательных организаций с позиции кадровых ресурсов будет сделан выбор в пользу должностного лица. 73% опрошенных руководителей образовательных организаций г. Красноярска таких лиц уже назначили. Но в связи с тенденцией укрупнения образовательных организаций не исключено и возложение основных обязанностей по предупреждению коррупции и на конкретное подразделение.

Основными задачами подразделения или должностного лица является профилактика коррупционных и иных правонарушений в образовательной организации, а также обеспечение деятельности образовательной организации по соблюдению сотрудниками образовательной организации запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения.

Подразделение или должностное лицо осуществляет следующие функции:

- обеспечивает соблюдение сотрудниками образовательной организации ограничений и запретов, требований, направленных

²³⁵ Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа: утв. Аппаратом Правительства РФ 18.02.2010 № 647п-П16. СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=97889> (дата обращения: 01.09.2014).

на предотвращение или урегулирование конфликта интересов, а также соблюдение исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами (далее – требования к служебному поведению);

- принимает меры по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов сотрудника образовательной организации, в том числе, когда речь идет о конфликте интересов педагогического работника;

- обеспечивает деятельность комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений;

- оказывает сотрудниками образовательной организации консультативную помощь по вопросам, связанным с применением на практике требований к их служебному поведению, а также с уведомлением органов прокуратуры РФ и иных федеральных государственных органов о фактах совершения сотрудниками организации коррупционных и иных правонарушений;

- организует правовое просвещение сотрудников образовательной организации;

- проводит служебные проверки;

- обеспечивает проведения проверки соблюдения сотрудниками организации требований к служебному поведению;

- подготавливает в соответствии со своей компетенцией проекты нормативных правовых актов о противодействии коррупции в организации;

- взаимодействует с правоохранительными органами в установленной сфере деятельности;

- обеспечивает сохранность и конфиденциальность сведений о сотрудниках образовательной организации.

Подразделение или должностное лицо, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений осуществляют свои функции посредством:

- представления дополнительных сведений в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, необходимых для ее работы;

- проведения бесед с сотрудниками организации по вопросам, входящим в компетенцию подразделения или должностного лица;

- получения от сотрудников организации пояснений по представленным им материалам;
- уведомления в письменной форме сотрудника организации о начале проводимой в отношении него проверки;
- представления в установленном порядке лицу, принявшему решение о проведении проверки, доклада о ее результатах.

При выборе подразделения или должностного лица, на которого будут возложены обязанности по профилактике коррупционных правонарушений, руководителю необходимо учитывать специфику основной деятельности такого подразделения / должностного лица. Это могут быть сотрудники / подразделения кадровой службы, либо специалисты с юридическими знаниями. Должностные лица, ответственные за профилактику коррупции в организации, должны также пройти специальное обучение.

Сотрудничество образовательной организации и ее работников с правоохранительными органами является не только антикоррупционной мерой, но и индикатором, который позволяет определить реальные намерения организации по соблюдению антикоррупционных требований.

Учитывая функции правоохранительных органов по противодействию коррупции, можно выделить следующие направления сотрудничества²³⁶:

1. Проведение проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и иных сведений.
2. Проведение проверки соблюдения требований к служебному поведению.
3. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции.
4. Проведение оперативно-розыскных мероприятий и расследование правонарушений и преступлений коррупционной направленности.

Образовательная организация может принять на себя публичное обязательство сообщать в соответствующие правоохрани-

²³⁶ Будаев С.Н., Козлов Т.Л., Илий С.К. Теория и практика взаимодействия органов исполнительной власти с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2013. № 3. С.59–157. [Электронный ресурс]. URL: http://e-notabene.ru/al/article_634.html.

тельные органы о случаях совершения коррупционных правонарушений, о которых организации (работникам организации) стало известно. Реализация данной меры может быть закреплена за лицом, ответственным за предупреждение и противодействие коррупции в данной организации²³⁷.

До сведения всех работников необходимо довести информацию о правоохранительных органах, которые могут принимать указанные сообщения, их местонахождении, сайтах, часах работы, телефонах «горячих линий» по вопросам противодействия коррупции, порядке заполнения обращения по фактам коррупционных проявлений. Большая часть этой информации является общедоступной и размещена на порталах государственных органов в сети Интернет²³⁸. Специалист по противодействию коррупции может собрать такую информацию и довести до сведения других работников любым способом. Это могут быть памятки по противодействию коррупции, размещение на сайте образовательной организации, рассылка по электронным информационным каналам (электронной почте, внутренним системам электронной коммуникации в организации).

Ключевая проблема сообщения или несообщения о фактах коррупции заключается в боязни негативных последствий в случае исполнения рассматриваемой обязанности. Ведь склонять к коррупционным правонарушениям могут не только посторонние лица, но также коллеги и руководители²³⁹.

Организации следует принять на себя обязательство воздерживаться от каких-либо санкций в отношении своих сотруд-

²³⁷ Раздел IV, п. 10 Методических рекомендаций по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции Минтруда РФ от 08.11.2013 г.

²³⁸ Для жителей Красноярского края такая информация размещена на официальных сайтах Красноярского края и Главного следственного управления СК РФ по Красноярскому краю. См.: Обращение в органы власти о фактах коррупции // Красноярский край: официальный портал [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krskstate.ru/korrupt/obraschen>; Обратная связь для сообщений о фактах коррупции // Главного следственного управления СК РФ по Красноярскому краю [Электронный ресурс]. URL: http://www.krsk.sledcom.ru/anti_corruption/index.php?SECTION_ID=325.

²³⁹ Подробнее см.: Хлонова Н.В. Сообщения о коррупционных правонарушениях: перспективы совершенствования с учетом зарубежного опыта // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 1 (25). С. 274.

ников, сообщивших в правоохранительные органы о ставшей им известной в ходе выполнения трудовых обязанностей информации о подготовке или совершении коррупционного правонарушения²⁴⁰.

Содействие руководителя образовательной организации и ее сотрудников также может выражаться в принятии необходимых мер по сохранению и передаче в правоохранительные органы документов и информации, содержащих данные о коррупционных правонарушениях.

Руководство и сотрудники не должны допускать вмешательства в выполнение служебных обязанностей должностными лицами судебных или правоохранительных органов²⁴¹.

Обязанность предоставлять представителю нанимателя сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Вопросы исполнения этой обязанности в законодательстве урегулированы очень подробно, но различными нормативными актами.

Статья 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязывает руководителя представлять нанимателю (работодателю) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера руководителями организации (в том числе образовательных), а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

Положения данной статьи также содержат указания на обязанность подавать аналогичные сведения гражданами, замещающими отдельные должности, включенные в перечень, установленный федеральным государственным органом, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

²⁴⁰ Раздел IV, п. 10 Методических рекомендаций по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции Минтруда РФ от 08.11.2013 г.

²⁴¹ Там же.

К таким должностям в общеобразовательных организациях, организациях дополнительного профессионального образования, научных организациях, унитарных предприятиях, профессиональной образовательной организации «специальное учебно-воспитательное учреждение для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением» и организациях дополнительного образования относятся директор (ректор, заведующий, начальник) и главный бухгалтер. В образовательных организациях высшего образования перечень должностей шире: ректор (президент), первый проректор, главный бухгалтер, директор филиала²⁴².

Для руководителей образовательных организаций в соответствии с Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 13 сентября 2013 г. № 1070 действует Постановление Правительства РФ от 13.03.2013 № 208 «Об утверждении Правил представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей»²⁴³.

Для других работников образовательных организаций Приказом Министерства образования и науки РФ от 13 сентября 2013 г. № 1070 утвержден Порядок представления гражданами, претендующими на замещение отдельных должностей на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки РФ, сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и лицами, замещающими указанные должности, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

²⁴² Приказ Минобрнауки России от 13 сентября 2013 г. № 1070 «Об утверждении перечня должностей...».

²⁴³ Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 (ред. от 03.12.2013 г.) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

Процедура проверки таких сведений для руководителя и других работников определяется в Положении о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях²⁴⁴.

Указанные выше акты не регулируют вопросы предоставления сведений о расходах. Общий анализ действующего законодательства²⁴⁵ позволяет сделать следующий вывод: такая обязанность может быть установлена Минобрнауки в отношении руководителей и работников образовательной организации путем включения их в перечень лиц, обязанных предоставлять такие сведения. На данный момент руководители и работники образовательных учреждений регионального и муниципального уровня сведения о расходах предоставлять не обязаны.

Отдельные рекомендации по вопросам исполнения обязанностей также содержатся в Письме Минобрнауки РФ «О направлении методических рекомендаций по противодействию коррупции». В частности, в Письме указано, что сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера размещаются в информационно-телекоммуникационной се-

²⁴⁴ Положение утверждено Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 13.09.2013 г. № 1070. [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

²⁴⁵ Федеральный закон от 03.12.12 г. № 230–ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Федеральный закон от 03.12.12 г. № 231–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Указ Президента Российской Федерации от 02.04.13 г. № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Письмо Минтруда России от 18.07.2013 №18–2/10/2-4038 «Разъяснения по применению Федерального закона от 03.12.12 г. № 230–ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции» (вместе с «Разъяснениями по применению Федерального закона от 03.12.12 г. № 230–ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции» (законодательство по состоянию на 17 июля 2013 г.)). [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

ти «Интернет» на официальном сайте Минобрнауки России в соответствии с утвержденным Порядком²⁴⁶.

Принятие кодексов этики и служебного поведения работников организации.

Вопросы уровня допустимого риска, ориентация на избегание риска относят к роду этических вопросов (рис. 3). Не все обстоятельства жизнедеятельности и этические нормы заключены в правовых нормах, они лишь частично пересекаются. Поэтому в деятельности руководителя всегда нужно учитывать этику управления, социальную ответственность, этическую дилемму.

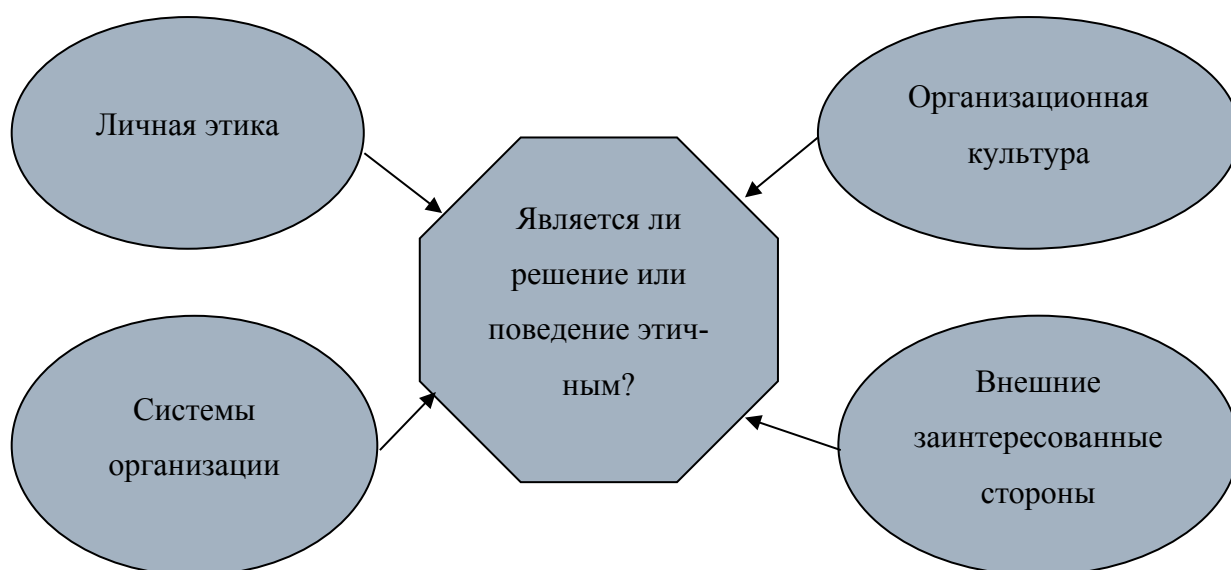


Рис. 3. Происхождение этических ценностей.

Поведение администрации образовательной организации, характер документов, заявлений, личный пример руководителя, его способность к решительным мерам в ответ на неэтичное поведение, правила, которые установлены в организации, все это несет в себе отпечаток его этики и имеет огромное влияние на весь персонал образовательной организации.

²⁴⁶ Порядок размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования, утв. Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613. «Вопросы противодействия коррупции». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

Имидж директора школы в глазах общественности может не в полной мере соответствовать той титанической работе, которая им проводится и полезный эффект от которой трудно переоценить. В последние годы наблюдается устойчивая тенденция формирования отрицательного имиджа руководителя, чиновника в обществе. Это служит демотивирующим фактором для руководителей образовательных организаций, а также ограничивает возможности обеспечить качественный набор новых сотрудников. Особо отметим, что для органов образования положительная репутация – это ключевой фактор обеспечения результативности выполнения поставленных задач. Исследования характера труда руководителей, проводимые не только в России, но и в других странах, доказывают, что качества личности, ценностные ориентации оказываются важнее способностей и профессиональных знаний.

Большую роль в создании имиджа школы, директора играет то впечатление, которое они производят на общественность. Подвергая риску свою репутацию, основанную на личностных качествах, нормах поведения в коллективе, директор или коллектив могут в целом отрицательно повлиять и даже воспрепятствовать выполнению поставленных перед ними задач.

Бизнес-сообщество, понимая важность управления организационной культурой, активно формирует кодексы деловой этики или отраслевые соглашения (хартии, декларации) опираясь на «Этические принципы ведения дел в России», разработанные в рамках Национальной программы «Российская деловая культура».

Наличие ясных и широко распространенных профессиональных стандартов присутствует и в образовательной сфере. В России принят Модельный кодекс профессиональной этики педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность²⁴⁷ (далее – Модельный кодекс). Данный документ был разработан Минобрнауки России совместно с Профсоюзом работников народного образования и науки РФ в целях установления этических взаимоотношений между всеми

²⁴⁷ Модельный кодекс профессиональной этики педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Письмо Министерства образования и науки РФ от 06.02.2014 г. № 09–148. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70490592/> (дата обращения: 02.12.2014).

участниками образовательного процесса, поднятия престижа профессии педагога, создания в общественном сознании положительного имиджа учителя, обеспечения улучшения психологического микроклимата, оптимизации общения образовательной организации с внешней средой и в целом устойчивого ее развития в современных условиях.

Подобная практика не характерна для зарубежных стран. За рубежом учителя разобщены в своей деятельности, что затрудняет создание кодекса профессиональной этики учителя. Кодексы, действующие в государственных организациях и учреждениях, не несут на себе отпечатка корпоративной этики и принимаются или профессиональными ассоциациями, или на уровне муниципалитетов, округов, штатов и отражают общественное мнение относительно той или иной публичной профессии.

В п. 10 российского Модельного кодекса прямо закреплены антикоррупционные стандарты поведения педагогических работников. Педагогическим работникам надлежит «принимать меры по недопущению коррупционно опасного поведения педагогических работников, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости».

Кроме того, в качестве антикоррупционных можно рассматривать следующие этические правила поведения педагогических работников:

- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению трудовых обязанностей (пп. «ж» п. 8 Модельного кодекса);

- воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в добросовестном исполнении педагогическим работником трудовых обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету организации, осуществляющей образовательную деятельность (пп. «к» п. 8 Модельного кодекса);

- быть образцом профессионализма, безупречной репутации, способствовать формированию благоприятного морально-психологического климата для эффективной работы (п. 9 Модельного кодекса).

Модельный кодекс, однако, упускает из виду важную часть этического регулирования – это обсуждение и исследование конкретных действий для конкретных людей, когда они оказываются перед необходимостью решать этические проблемы, в том числе связанные с коррупцией.

Исследование показало, что на основе Модельного кодекса образовательные организации во многих регионах России приняли Этические кодексы, в некоторых – еще ведется подготовительная работа. 73 % опрошенных руководителей г. Красноярска указали, что в их образовательных организациях приняты Кодексы этики и служебного поведения²⁴⁸.

Анализ материалов обсуждений Этического кодекса среди педагогов показал, что широк и спектр отрицательных мнений.

Некоторые педагоги скептически оценивают полезность этических постулатов, спущенных «сверху». Некоторые считают, что «это будет всего лишь еще один камень, кирпич, который уронят на голову учителю»²⁴⁹. По мнению ряда педагогов, «Кодекс не является панацеей к улучшению качества образования»²⁵⁰ и «лучше сразу уволиться»²⁵¹. Многие педагоги в комментариях отмечают формальный подход к документу: «Прочитала и выбросила из головы»²⁵², «Попытка обсудить его на собрании закончилась смехом, но «галочку» поставили»²⁵³.

Большинство педагогов отмечают, что этические правила уже сложились независимо от того, закреплены ли они в положениях Этического кодекса.

Мы полагаем, что решение о необходимости Этического кодекса образовательная организация должна принимать самостоятельно. Сами педагоги должны дать определение профессио-

²⁴⁸ Опрос руководителей 88 образовательных организаций г. Красноярска (ноябрь 2014 г.) в рамках проекта «Разработка коррупциогенной карты рабочего места руководителя муниципального образовательного учреждения».

²⁴⁹ Кирпич на голову учителя [Электронный ресурс]. URL: <http://svpressa.ru/society/article/64623/>

²⁵⁰ Нужен ли в Бурятии кодекс учителей? [Электронный ресурс]. URL: <http://bgtrk.ru/news/detail.php?ID=20155/>

²⁵¹ Кодекс учителя: прочитали и забыли. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosbalt.ru/piter/2010/02/10/711770.html/>

²⁵² Комментарий учительницы, проработавшей в школе более 30 лет.

²⁵³ Кодекс учителя: прочитали и забыли. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosbalt.ru/piter/2010/02/10/711770.html/>

нального поведения и практики, поскольку именно они наиболее компетентны и заинтересованы в высокой репутации профессии учителя. Обеспокоенность падением престижа учителей в российском обществе выразили большинство руководителей образовательных организаций г. Красноярска.

Комплекс профессиональных стандартов и кодексов поведения/ кодексов этики используется для однозначного определения как основных положительных принципов, которым учителя должны следовать, так и поступков, которых они должны избегать. В идеале кодекс этики должен содержать жесткие и ясные разъяснения не только об основных принципах, но и о ситуациях – включая связанных с коррупцией – несовместимых с такими принципами²⁵⁴.

Разработка Этического кодекса возможна на основе одного из следующих подходов:

– подход, основанный на соблюдении законов и норм, который направлен, прежде всего, на предотвращение нарушений законов, а также на их выявление и наказание за эти нарушения;

– ценностный подход, который направлен на определение организационных ценностей и поощрение участия работников в достижении целей, имеющих отношение к этике;

– подход, ориентированный на удовлетворение ожиданий внешних заинтересованных сторон, с помощью которого предприятие рассчитывает поддержать или улучшить свой общественный имидж и взаимоотношения с внешними заинтересованными сторонами;

– подход, обеспечивающий защиту менеджеров высшего звена, который частично включает и защиту собственников от обвинений в случае этических ошибок или возникновения проблем с законом.

Какой из этих подходов применять, зависит от специфики работы организации и того, какие результаты ожидает ее руководство. Причем они не являются взаимоисключающими.

²⁵⁴ Рид К. Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений // Заключительный отчет. Проект: «Российская Федерация - разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции» (RUCOLA 2). Приложение том 2: отчеты, сделанные зарубежными и российскими экспертами в рамках проекта. Страсбург, 2008. С. 69.

Основанный на ценностях Кодекс этики, конечно, наиболее эффективен. Но и Кодекс, который базируется на подходе, ориентированном на соблюдение законов и норм, и нацелен на удовлетворение интересов внешних заинтересованных сторон, тоже даст положительный эффект.

С учетом Устава конкретной образовательной организации, существующей корпоративной этики, в Модельный кодекс могут быть внесены изменения и дополнения, образовательные организации могут усилить его антикоррупционный потенциал, используя национальный и зарубежный опыт.

Так, антикоррупционные стандарты поведения педагогических работников могут быть расширены следующими положениями:

Педагогическим работникам надлежит принимать меры по недопущению коррупционно опасного поведения педагогических работников, в частности:

- 1) предотвращать любые попытки совершения коррупционных правонарушений и немедленно сообщать о них своему непосредственному руководству и уполномоченным органам;
- 2) привлекать в качестве свидетелей своих коллег, если у служащего возникает подозрение, что его попросят о предоставлении преимуществ в нарушение действующего законодательства;
- 3) руководствоваться принципом разделения служебной деятельности и личной жизни, проверять наличие конфликта интересов;
- 4) сообщать о недостатках, способствующих коррупции;
- 5) участвовать в программах повышения квалификации по вопросам коррупции²⁵⁵.

Внедрение этического кодекса в конкретную образовательную организацию может сопровождаться составлением карты этики. *Карты этики* – это набор правил и рекомендаций, конкретизирующих этический кодекс организации для каждого отдельного сотрудника. Они содержат также и информацию об организации консультаций по этическим вопросам.

²⁵⁵ Verhaltenskodex gegen Korruption, Anlage 1 zu Nr. 2.1 der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung.

Их составление предваряет работа по «переводу» норм поведения, закрепленных в кодексе в личностные и поведенческие характеристики, специфичные для каждой отдельной должности и её организационного контекста. На стадии разработки, как правило, используются методы – экспертной оценки, психологического тестирования, обсуждения вариантов на фокус-группах.

Актуальность карт обусловлена развитием компетентностного подхода в управлении людьми, так как в них содержатся, по сути, компетенции (характеристики личности, мотивации, позволяющие обеспечить выполнение задания в конкретных организационных условиях).

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

Урегулирование конфликта интересов – одна из наиболее разработанных мер по предупреждению коррупции. Так, 80 % опрошенных руководителей образовательных организаций г. Красноярска уже приняли Положение об урегулировании конфликта интересов.

Конфликт интересов²⁵⁶ возникает по поводу наличия или отсутствия личной заинтересованности у должностного лица. Руководитель образовательной организации, чаще, чем другие граждане, попадают в ситуацию конфликта государственных, ведомственных, общественных и индивидуальных (в том числе личных) интересов, когда нарушается принцип беспристрастности и появляется искушение отдать предпочтение собственным интересам в ущерб государственным и общественным²⁵⁷.

Определяя конфликт интересов, Федеральный закон «О противодействии коррупции» закрепил следующие положения:

²⁵⁶ В Российской Федерации под конфликтом интересов понимают ситуацию, «при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства» (ст. 10, ч.1. ФЗ «О противодействии коррупции»).

²⁵⁷ Основы противодействия коррупции / Науч. ред. С. В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000. С. 105.

– конфликтом интересов считается ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности лица на надлежащее исполнение им не только должностных, но и общих служебных обязанностей;

– личная заинтересованность лица может быть как прямой, так и косвенной, хотя данные категории в законе не раскрыты²⁵⁸.

Понятие личной заинтересованности осталось достаточно узким, так как включает возможность получения только материальных выгод и не включает иные (личные) блага и преимущества²⁵⁹.

Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов, общие ситуации конфликта интересов раскрыты в Методических рекомендациях Минтруда²⁶⁰, которые подробно описывают возможные организационные меры в организации:

– определение круга лиц, подпадающих под действие положения о предотвращении и урегулировании конфликта интересов;

– основные принципы управления конфликтом интересов в организации;

– примерный перечень ситуаций конфликта интересов;

– обязанности работника в связи с раскрытием и урегулированием конфликта интересов;

– порядок раскрытия работником конфликта интересов и порядок его урегулирования, в том числе возможные способы разрешения возникшего конфликта;

– определение лиц, ответственных за прием сведений о возникшем конфликте интересов и рассмотрение этих сведений.

Методические рекомендации Минтруда РФ также содержат обзор наиболее типичных ситуаций конфликта интересов²⁶¹ и

²⁵⁸ См.: Чаннов С. Е., Пресняков М. В. в Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» / под ред. С. Ю. Наумова, С. Е. Чаннова (постатейный). С.202–203.

²⁵⁹ См.: ст. 10, п. 2 Федерального закона «О противодействии коррупции»; ст. 19, ч. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

²⁶⁰ Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции Минтруда РФ от 08.11.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26> (дата обращения: 26.04.2014).

²⁶¹ Приложение 4 к Методическим рекомендациям по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции Минтруда РФ от

Типовую декларацию конфликта интересов²⁶², которые могут быть использованы образовательной организацией без существенных дополнений.

Вместе с тем, наличие такого количества нормативных актов и рекомендаций еще не является гарантией реального выявления, предотвращения и урегулирования конкретных ситуаций конфликта интересов. Проведенное исследование подтверждает необходимость прохождения руководителями образовательных организаций практических курсов по этому направлению предупреждения коррупции.

Разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации.

Добросовестность образовательной организации и ее сотрудников – одно из условий минимизации коррупционных рисков. Но такая добросовестность нуждается в подкреплении конкретными мерами.

Данные опроса руководителей образовательных организаций г. Красноярска подтверждают, что отдельные меры ими уже применяются. Наиболее полно в образовательных организациях реализовано информирование работников об установленных действующим законодательством о противодействии коррупции ограничениях, запретах, обязанностях и принципах служебного поведения (99% опрошенных). 30% респондентов указали на проведение серии учебно-практических семинаров по вопросам противодействия коррупции.

Респонденты оценили эффективность организационных мер, прямо не предусмотренных действующим законодательством.

Наиболее эффективными организационными мерами большинство опрошенных руководителей считает увеличение размера финансирования образовательных организаций (66%) и увеличение заработной платы работников образовательных организаций (42%).

Эффективность организационных мер, не носящих финансового характера, оценивается уже ниже. Повышение автономности образовательных организаций при осуществлении образовательной деятельности в качестве антикоррупционной меры выбрали только 33 % опрошенных руководителей, а установление предельного числа проверок образовательных организаций контрольными и надзорными органами – 24 %.

Руководители образовательных организаций г. Красноярска отмечали возможность применения иных мер по предупреждению коррупции, среди которых:

- ужесточение наказания за коррупционные правонарушения;
- антикоррупционное образование;
- информирование родителей и представителей обучающихся о поступлении и расходовании финансовых средств;
- обеспечение открытости и прозрачности деятельности образовательных организаций (как для представителей общественности, так и для работников организации);
- регламентирование полномочий должностного лица при взаимодействии с родителями (законными представителями) обучающегося;
- участие общественности в управлении образовательной организацией;
- ротация управленческих кадров;
- введение в штатное расписание образовательного учреждения дополнительных специалистов (юриста, аудитора);
- отсутствие каких-либо платных услуг на всех уровнях образования;
- повышение мотивации педагогических кадров;
- введение единых антикоррупционных стандартов образовательной деятельности;
- учет профессиональных и моральных качеств при приеме на работу, в том числе, при назначении руководителя.

В числе самых эффективных мер, направленных на предупреждение коррупции, респонденты указали нетерпимое отношение к коррупции самих руководителей.

Существенное влияние может оказать и информирование об ответственности за коррупционные правонарушения. Инициати-

вы родителей, направленные на противодействие коррупции в школе как эффективные оценили только 54% опрошенных. А инициативы Управлений образования районов г. Красноярска по противодействию коррупции, по мнению 54 % респондентов, являются неэффективными или малоэффективными²⁶³.

В целом, руководители образовательных организаций верно определяют меры, способствующие снижению коррупционных рисков, но слишком большое значение придают тем направлениям, которые связаны с увеличением финансирования и повышением ответственности. Мировой опыт предупреждения коррупции в образовании и национальный опыт противодействия коррупции в государственном секторе подтверждают невысокую эффективность указанных мер, так как они практически не воздействуют на коррупционные риски.

Необходимо изменение подхода руководителя к управлению образовательной организацией.

Проведенное исследование показывает, что большинство руководителей образовательных организаций в своей работе используют модель поведения *директора-бизнесмена*, рискованного и отчаянного, самостоятельного и независимого от руководства.

Директор-бизнесмен, принимающий риск, попутно вынужден решать множество незапланированных и непредвиденных задач. Кроме того, ему сопутствуют такие негативные обстоятельства, как недостаточные возможности контроля ситуации, управления, нехватка информации и недостаток времени.

Снижение коррупционных рисков возможно при переориентации компетенций руководителя с соответствующей роли *директора-бизнесмена* в условиях высокой неопределенности, на роль *менеджера-исполнительного директора*, работающего в рамках заданного вышестоящими органами регламента и избегающего рискованных ситуаций.

Различия между ними иллюстрирует таблица 12.

²⁶³ Опрос руководителей 88 образовательных организаций г. Красноярска (ноябрь 2014 г.) в рамках проекта «Разработка коррупциогенной карты рабочего места руководителя муниципального образовательного учреждения».

**Характеристики менеджеров,
принимающих риск или избегающих его**

Компоненты риска	Менеджеры, принимающие риск	Менеджеры, избегающие риска
Величина потенциального ущерба	Большой максимальный ущерб	Небольшой максимальный ущерб
	Высокие обязательства	Невысокие обязательства
	Большие колебания возможного выигрыша	Небольшие колебания возможного выигрыша
	Минимальная информация о возможных потерях	Исчерпывающая информация о возможных потерях
	Ограниченные возможности контролировать ущерб	Большие возможности контролировать ущерб
Вероятность потенциального ущерба	Большая вероятность ущерба	Малая вероятность ущерба
	Минимальная информация о шансах проигрыша	Исчерпывающая информация о шансах проигрыша
	Ограниченные возможности контролировать вероятность ущерба	Большие возможности контролировать вероятность ущерба
Подверженность потенциальному ущербу	Высокая подверженность	Низкая подверженность
	Персональная ответственность за ущерб	Разделение ответственности за ущерб
	Минимальная информация о подверженности ущербу	Исчерпывающая информация о подверженности ущербу
Состояние внешнего окружения организации	Высокий уровень неопределенности	Низкий уровень неопределенности
	Незнакомое окружение	Знакомое окружение
	Множество труднопредсказуемых событий	Мало труднопредсказуемых событий
	Непредвиденные обстоятельства не запланированы	Непредвиденные обстоятельства запланированы
	Возможны конфликты	Высокий уровень согласия
	Участие в рискованной ситуации	Выход из рискованной ситуации

Власть, основанная на экспертном знании и содержательном лидерстве в образовании, как и других сферах деятельности, ушла в прошлое. Тенденции развития общества и информационных технологий создают условия, когда результативный труд возможен при умении людей работать на основе партнерских отношений, когда в организациях доминируют горизонтальные связи, социальные и информационные сети. В современных условиях от руководителя образовательной организации все больше требуется быть *менеджером*.

Даже если речь идет об авторской школе, разделение роли исполнительного директора и содержательного лидера процесса образования – требование времени.

Для формирования и реализации потенциала развития образовательной организации целесообразно ввести должность заместителей директора по развитию и по персоналу. Специализация аппарата управления, на наш взгляд, это необходимость, вызванная изменением характера внешней среды современной школы, расширением спектра требований к должности руководителя и ужесточением контроля.

В числе мер противодействия коррупции в образовании эксперты называют **совершенствование навыков управления образовательным учреждением**. На это указывали и сами руководители образовательных организаций г. Красноярска. Очевидна необходимость обучения не только административного персонала образовательных организаций г. Красноярска, но и представителей Советов родителей и учителей.

Перед руководителем образовательной организации стоит непростая задача по выбору модели предупреждения коррупции, которая бы максимально соответствовала специфике образовательной организации. Поэтому перечень предложенных в пособии мер не следует рассматривать как исчерпывающий, а реализация каждой из них должна быть тщательно продумана и организована. В этом случае возможно формирование эффективной системы управления, не только снижающей риски коррупции, но и повышающей эффективность управления образовательной организацией в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коррупция – явление, поражающее все сферы общественной жизни. И сфера образования, к сожалению, не является исключением. Различные проявления коррупции обнаруживаются в системе образования любого государства. Уровень коррупции в системе образования в России высок, что, в сочетании с особо пагубными последствиями коррупции в образовании для экономики и общества требует немедленного принятия мер по противодействию этому негативному явлению.

Факторы, увеличивающие привлекательность сферы образования для коррупционеров, многообразны. Это и большая доля государственного финансирования, и вовлеченность в систему образования практически всего общества, и значимость образовательных услуг для жизни людей, и непрозрачность финансовых потоков в системе образования.

Проявления коррупции в российской системе образования разнообразны, от дисциплинарных и гражданско-правовых правонарушений, до преступлений, нарушающих конституционные права граждан на образование. Коррупции подвержены все уровни образования.

К сожалению, система мер предупреждения коррупции в сфере образования в России еще не сложилась. Образовательные организации стали рассматриваться законодательством в качестве полноценных субъектов предупреждения коррупции лишь с 2013 г., после вступления в силу положений ст. 13.3. Федерального закона «О противодействии коррупции», и сразу же столкнулись с отсутствием необходимых условий для реализации антикоррупционных мер.

Нормативно-правовое регулирование коррупции в сфере образования обширно, но не систематизировано, что в сочетании с отсутствием в большинстве образовательных организаций специалистов в области предупреждения коррупции и специальных методических рекомендаций по внедрению антикоррупционных мер, учитывающих специфику работы в сфере образования, затрудняет реализацию антикоррупционных мер.

Изменить ситуацию может лишь последовательное формирование организационных мер по предупреждению коррупции.

Первым шагом должно стать антикоррупционное планирование, которое можно осуществить, используя карту коррупционных рисков. При составлении карты коррупционных рисков органы государственной и муниципальной власти (возможно с привлечением экспертов) могут оказывать руководителям образовательных организаций помощь и содействие по определению ситуаций, где высока вероятность коррупционных рисков, ситуаций, где возможен конфликт интересов, и на которые следует обратить особое внимание при разработке и реализации антикоррупционных мер в конкретной образовательной организации.

К руководителям образовательных организаций предъявляются определенные требования по оценке коррупционных рисков со стороны контролирующих органов, в том числе правоохранительных органов. Однако руководители не всегда обладают необходимым объемом информации и ресурсами для соблюдения таких требований.

Одной из актуальных задач является информирование руководителей образовательных организаций о существующих антикоррупционных требованиях. Распространение информации возможно не только в форме памяток и общих рекомендаций, что периодически осуществляют Управления образований, но и в рамках системы повышения квалификации (на регулярной основе). Образовательная программа по противодействию коррупции позволит получить не только знания, но и навыки, связанные с внедрением антикоррупционных мер (идентификацией коррупции, урегулированием конфликта интересов, формированием антикоррупционной политики организации и др.).

Исследование показало необходимость обучения административного персонала образовательных организаций навыкам управления, включая вопросы оперативного и стратегического планирования, управления персоналом, финансового менеджмента и другие.

В этом смысле заслуживает внимания законодательство зарубежных стран, которое предусматривает обязательное обучение административного персонала школы (не только ее руководителя) навыкам управления.

Во многих государствах успешна практика публикации пособий/ методических рекомендаций для руководителей образова-

тельных организаций, в которых содержится информация о законодательстве, о правилах финансирования и контроля за расходованием бюджетных средств, а также рекомендации по управленческой деятельности.

Такие рекомендации представляют практическую ценность для руководителей российских образовательных организаций, учитывая тот факт, что большинство из них не являются профессиональными менеджерами в сфере образования. Публикацию подобных рекомендаций могут осуществлять управления образований города или региона.

Для формирования системы антикоррупционных мер практическое значение имеет обобщение уже имеющегося опыта по предупреждению коррупции в образовательных организациях на территории России. Доступ к наиболее успешным антикоррупционным практикам в сфере образования позволит руководителю образовательной организации составить перечень наиболее эффективных мер по противодействию коррупции и разработать рекомендации по способам внедрения аналогичных мер в своей организации.

По данным опроса руководителей образовательных организаций г. Красноярска ключевым фактором противодействия коррупции является высокий моральный уровень ее руководителя. Руководитель должен быть примером надлежащего поведения, демонстрировать свое нетерпимое отношение к коррупции. В связи с этим разработка карты коррупционных рисков в достаточной степени должна базироваться на этической карте.

Карта этики – это одна из форм работы по управлению организационной культурой и имиджем. Для целей разработки программы противодействия коррупции в образовательной организации эта карта имеет принципиальное значение, так как в процессе её разработки и применения реализуется цель – достижение *понимания директорским корпусом* требований, закрепленных в антикоррупционном законодательстве, которые руководители, учитывая интересы своей организации, должны соблюдать в отношениях с государственными и муниципальными органами, коллегами, потребителями услуг. Такая карта может быть закреплена в Кодексе профессиональной этики педагогов.

Эффективность этических кодексов педагогов подтверждается экспертами ЮНЕСКО и практикой их применения во мно-

гих государствах (Австралия, Австрия, Бангладеш, Индия, Канада, Китай, Непал, Сингапур, Шотландия и другие).

Этический кодекс педагогов как часть профессиональных стандартов, на наш взгляд, является эффективным инструментом саморегулирования. Правильно выстроенный и применяемый на практике он обеспечивает образовательную организацию ориентирами для эффективного, квалифицированного и ответственного поведения. Однако инициатива о принятии Этического кодекса и определение его содержания должна исходить от самой образовательной организации.

В России проверка деятельности образовательной организации осуществляется по материалам, которые представляются организацией самостоятельно и позволяют вносить корректировки в ключевые данные, в том числе влияющие на объем финансирования, отчетные показатели. В большинстве стран в образовательных организациях введен обязательный внутренний и внешний аудит, проводимый с использованием единых реестров данных, доступ к изменению которых имеет ограниченное число лиц, не являющихся носителями данной информации. Создание подобного рода реестров, конечно, требует финансовых вложений. Однако такие вложения необходимы только на первоначальном этапе. В последующем подобные реестры минимизируют затраты на осуществление проверок по любым видам показателей. Использование компьютерных технологий также минимизирует затраты на проведение аудита.

Эффективной мерой в борьбе с коррупцией в сфере образования является обеспечение прозрачности в сфере образования. В ряде стран сформирована система открытости информации, в некоторых странах введено требование публикации информации (объем информации различен) о школьных бюджетах и расходовании школами этих средств.

Изучение опыта зарубежных стран показало, что вовлечение родителей или представителей общественности в мониторинг деятельности образовательной организации через школьные советы / комитеты повышает прозрачность работы образовательной организации и способствует снижению коррупции.

Проведенное авторами исследование показало необходимость изменения структуры управления образовательной органи-

зацией. Существующая модель управления образовательной организацией в г. Красноярске не соответствует требованиям внешней среды, в том числе со стороны антикоррупционного законодательства, и сложившейся инфраструктуры.

Современный контекст муниципального образования диктует необходимость изменения структуры управления в направлении большей специализации управленческого аппарата и сетевого взаимодействия и, следовательно, умение делегировать полномочия, доверять друг другу и работать в команде. Регламент деятельности в образовательной организации предполагает качества ее руководителя скорее как исполнительного директора, чем предпринимателя и требует избегать рискованных ситуаций в рамках этичного поведения.

Успешная реализация мер по предупреждению коррупции в образовательной организации возможна только при переходе к новому способу управления, включающему оценку коррупционных рисков и их минимизацию с помощью адекватных мер.

В современных условиях постоянно растет неопределенность и полученные знания быстро устаревают, поэтому современному руководителю для принятия решений важны иные качества, чем просто обладание суммой знаний. Руководитель должен уметь принимать решения в условиях постоянно изменяющихся обстоятельств.

Переход органов и организаций на компетентностный подход позволит осуществлять учет поведения и личных особенностей руководителя при формировании кадрового резерва руководителей образовательных организаций, а также определить перечень компетенций, необходимых для топ-менеджеров в сфере образования, что позволит выдвигать на должность руководителей наиболее талантливых лиц.

Методика оценки профессиональных компетенций, использованная авторским коллективом, может быть применена как модель компетенций руководителя образовательной организации, на основании которой можно проводить отбор, оценку и развитие персонала, принимать решение о поощрении или о необходимости повышения квалификации руководителя образовательной организации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Международные и национальные акты

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51–м пленарном заседании 58–й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml.
2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173): заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.
3. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята на 62–м пленарном заседании 55–й сессии Генеральной Ассамблеи ООН). [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».
4. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174), заключена в г. Страсбурге 04.11.1999 г. [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».
5. Декларация по профессиональной этике принята на III-м Всемирном конгрессе учителей и преподавателей, 2001 г. в Джомтьене, Таиланд [Электронный ресурс]. URL: <http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/EI%20Publications/Declaration%20of%20Professional%20Ethics/2008-00165-01-E.pdf>.
6. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Принят резолюцией ГА ООН № 60/1 от 16.09.2005 [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005_ch2.shtml.
7. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц: принят 12.12.1996 г. Резолюцией 51/59 на 82–ом пленарном заседании 51–ой сессии ГА ООН. [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».
8. О борьбе с коррупцией: Модельный закон, принят в г. Санкт-Петербурге 03.04.1999 г. Постановлением 13–4 на 13-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств–участников Содружества Независимых Государств. 1999. № 21. С. 70–84
9. Об антикоррупционной политике: Модельный закон, принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22–15 на 22–м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств–участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225–260.
10. Конституция Российской Федерации. – М.: ГроссМедиа, 2009. – 32 с.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195–ФЗ (ред. от 28.06.2014). [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».
12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197–ФЗ (ред. от 28.06.2014) [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».
13. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63–ФЗ (ред. от 28.06.2014) [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».
14. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 №14–ФЗ (ред. от 28.12.2013) [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».
15. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: Федеральный закон от 11.08.1995 № 135–ФЗ (ред. от 05.05.2014)». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».
16. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79–ФЗ (ред. 08.06.2015). // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст.3215.
17. О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: Федеральный закон от 25.07.2006 № 125–ФЗ // Российская газета. № 164. 28.07.2006.
18. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон от 8.03.2006 № 40–ФЗ // Российская газета. № 4022. 21.03.2006.
19. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135–ФЗ (ред. 13.07.2015). // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3105.
20. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273–ФЗ (ред. 30.09.2013 г.). [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».
21. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008 № 274–ФЗ // Российская газета. № 266. 30.12.2008.
22. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25.12.2008 № 280–ФЗ // Российская газета. № 266. 30.12.2008.
23. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294–ФЗ // Парламентская газета. № 90. 31 декабря 2008.

24. Об антикоррупционной экспертизе: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172 – ФЗ // Российская газета. № 133. 22 июля 2007.

25. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273–ФЗ (ред. от 28.06.2014). [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

26. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44–ФЗ (ред. от 21.07.2014) [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

27. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 230–ФЗ [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

28. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 (ред. от 03.12.2013) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

29. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»: Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 310 [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

30. Государственная Программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы. Утв. постановлением Правительства РФ от 15.05.2013 г. № 792–р (в ред. от 14.08.2013 г). [Электронный ресурс]: СПС Консультант Плюс.

31. Порядок размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования, утв. Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

32. Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа: утв. Аппаратом Правительства РФ 18.02.2010 № 647п–П16. [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

33. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 26.08.2010 № 761н (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования» (Зареги-

стрировано в Минюсте РФ 06.10.2010 №18638). [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс»

34. Приказ Минобрнауки России от 13 сентября 2013 г. № 1070 «Об утверждении перечня должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки РФ, при назначении на которые граждане обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, порядка представления гражданами, претендующими на замещение отдельных должностей на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки РФ, сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и лицами, замещающими указанные должности, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующих на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки РФ, и работниками, замещающими должности в этих организациях» // Российская газета. № 48. 28.02.2014.

35. Приказ Минобрнауки России от 11.12.2012 № 1034 «Об утверждении Положения о «телефоне доверия» по вопросам противодействия коррупции в Министерстве образования и науки Российской Федерации // Вестник образования. 2013. № 9.

36. Приказ Минобрнауки РФ от 17.08.2011 № 2214 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет» (вместе с «Положением об обеспечении доступа к информации о деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет», «Регламентом подготовки и размещения на официальном интернет-портале Министерства образования и науки Российской Федерации информации о деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации») // Администратор образования. Ноябрь, 2011. № 22.

37. Приказ Минобрнауки РФ от 11.10.2011 № 2451 «Об утверждении Порядка проведения единого государственного экзамена» // Российская газета. № 26. 08.02.2012.

38. Письмо Минтруда России от 18.07.2013 №18–2/10/2–4038 «Разъяснения по применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. №

230 –ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

39. Письмо Минтруда России от 22.07.2013 № 18–0/10/2–4077 «О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс».

40. Письмо Минобрнауки России от 06.08.2013 № 12 – 925 «О направлении методических рекомендаций по противодействию коррупции» // Администратор образования. 2013. №№ 19 – 21.

41. Письмо Минобрнауки России от 06.02.2014 № 09 –148 «О направлении материалов» // Вестник образования. 2013. № 9.

42. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. № 207, 30.10.2009.

43. Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции Минтруда РФ от 08.11.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/26>.

44. Модельный кодекс профессиональной этики педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Письмо Министерства образования и науки РФ от 06.02.2014 г. № 09–148. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70490592/>.

45. Этический кодекс педагогов Литвы. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.ktu.lt/lt/ktu/kodeksas.html>.

46. Bayerisches Beamtengesetz vom 29. Juli 2008, letzte Änderung v. 22.7.2014. URL: <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&st=null&doc.id=jlr-BGBY2008rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs> (дата обращения: 22.08.2014).

47. Niedersächsisches Beamtengesetz vom 25. März 2009. URL: <http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/cgk/page/bsvorisprod.psml?doc.hl=1&doc.id=jlr-BGND2009rahmen%3Ajuris-lr00&documentnumber=1&numberofresults=155&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true#focuspoint> (дата обращения: 08.10.2014).

48. Bundesgesetz vom 27. Juni 1984 über das Dienstrecht der Landeslehrer (Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz - LDG 1984) StF: BGBl. Nr. 302/1984 idF BGBl. Nr. 612/1986 (DFB) (NR: GP XVI RV 274 AB 324 S. 53. BR: AB 2865 S. 450.) URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008549>.

49. FATF 40 Recommendations, October 2003 [Электронный ресурс]. URL: http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,3343,en_32250379_32236920_33658140_1_1_1_1,00.html (дата обращения: 01.03.2010).
50. Financial Management Act 2006. [Electronic resource]. URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/wa/consol_act/fma2006164. (дата обращения: 12.11.2015).
51. Landesbeamtengesetz (LBG) Vom 9. November 2010 (Baden-Württemberg). URL: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&docid=jlr-BGBW2010rahmen&psml=bsbawueprod.psml&max=true>.
52. Law of National Education of Romania 05.01.2011 г. [Electronic resource]. URL: http://keszei.chem.elte.hu/Bologna/Romania_Law_of_National_Education.pdf (дата обращения 01.02.2015).
53. Polish Penal Code of 1997 (J.L. dated 1997, No. 88, Item 553, as amended). [Electronic resource]. URL: https://www.imolin.org/doc/amlid/Poland_Penal_Code1.pdf.
54. School Education Act 1999 – Division 6 (Financial Provisions). [Electronic resource]. URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/wa/consol_act/sea1999170/s102.html (дата обращения: 12.01.2015).
55. Schools financial value standard and assurance, Department of Education, 19 Feb. 2014 // GOV.UK. [Electronic resource]. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/schools-financial-value-standard-and-assurance> (дата обращения: 10.11.2014).
56. The Dakar Framework for Action. Education For All: Meeting Our Collective Commitments. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org/education/wef/en-leadup/dakfram.shtm>. (дата обращения: 17.10.2014).
57. The Global programme against corruption UN Anti-Corruption toolkit. Vienna, 2004. [Electronic resource]. URL: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf.

Специальная литература.

58. An Analytical Framework for combating corruption. [Electronic resource]. URL: http://www.usaid.gov/pdf_docs/PNADD630.pdf.
59. Chapman D. Corruption and the Education Sector. Management Systems International. November 2002, Washington, 2002, 25 p.
60. Consruyendo identidad y autonomia. Altablezo. № 26, January – February 2004. [Electronic resource]. URL: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-87270.html> (дата обращения: 12.10.2014).
61. DECOMTEC Área de Competitividade Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. 2010. Equipe Técnica. Março de 2010. [Electronic resource]. URL: <http://custo-economico-da-corrupcao-final%20.pdf> (дата обращения: 12.11.2014).

62. Education for all Global Monitoring Report 2013/4/. [Electronic resource]. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654e.pdf>. (дата обращения 06.11.2014).
63. Education International [сайт]. [Electronic resource]. URL: http://www.ei-ie.org/en/websections/content_detail/5712.
64. Expanded Commentary on the Dakar Framework for Action. Education For All: Meeting Our Collective Commitments. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org/education/wef/en-leadup/dakfram.shtm> (дата обращения: 25.10.2014).
65. Facts and Figures. World Bankgroup. [Electronic resource]. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/588889-1381352645465/INT_Facts_and_Figures_FY13_WEB.pdf (дата обращения: 18.10.2014).
66. Fighting corruption in the educational sector: methods, tools and good practices/ Ed.: Matsheza P., Timilsina A. R., Atutyuniva A. United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy, New York, 2011.
67. Fighting corruption in the public sector // OECD Home [Electronic resource]. URL: http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34135_1_1_1_1_37447,00.html (дата обращения: 14.02.2010).
68. Fuest B. Apples Werbefeldzug in deutschen Klassenzimmern//Die Welt. 17.11.2013. [Electronic resource]. URL: <http://www.welt.de/wirtschaft/article121973337/Apples-Werbefeldzug-in-deutschen-Klassenzimmern.html> (дата обращения 09.10.2014).
69. Global Corruption Report: Education. Transparency International. NY, 2013. [Electronic resource]. URL: http://www.transparency.org/gcr_education. (дата обращения: 20.10.2014).
70. GRECO: Members and Observers. [Electronic resource]. URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/members_en.asp (дата обращения: 24.09.2009).
71. Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? UNESCO, ИЕП, 2007. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org.iiep>.
72. Hallak J., Poisson M. Ethics and corruption in education. 2007. [Electronic resource]. URL: <http://www.unesco.org/iiep/PDF/Forum15.pdf>
73. Hallak, J., & Poisson, M. Ethics and corruption in education: an overview. Journal of Education for International Development, 2005. № 1(1). Retrieved Month Date, Year, from. [Electronic resource]. URL: <http://equip123.net/JEID/articles/1/1-3.pdf>.
74. Heyneman S.P. Education and corruption. International Journal of Educational Development. 24. 2004. P. 637–648.
75. Heyneman S.P., Anderson K.H., Nuraliyeva N. The cost of corruption in higher education // Comparative Education Review. 2007. Vol. 51. № 2.

Р. 1–25 (пер. с англ. С. Кучковской) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru/data/2010/12/31/1208181148/3.pdf>.

76. Hoehne N. Korruptionsverdacht beim Schulbuchkauf//Boersenblatt.net. 10.06.2014. [Electronic resource]. URL : <http://www.boersenblatt.net/801693/> (дата обращения 10.06.2014).

77. Klitgaard R., Maclean-Abaroa R. and Parris H. Lindsney Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention, 2000. [Electronic resource]. URL: <http://econ.worldbank.org/external/default/main?page>.

78. Korruption in der Schule. [Electronic resource]. URL: <http://korruption-in-deutschland.blogspot.ru/2012/06/in-der-schule.html> (дата обращения: 11. 09.2014).

79. Levacic R., Downes P. Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: A Comparative Analysis. International Institute for Educational Planning (IIEP), UNESCO, 2004 [Electronic resource]. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED499631.pdf>.

80. Merkhofer M. Decision Science and Social Risk Management: A Comparative Evaluation of cost-benefit analysis, decision analysis, and other formal decision-aiding approaches. Dordrecht: Reidel, 1987. P. 13–14.

81. National Professional Qualification for Headship (NPQH). [Electronic resource]. URL: <https://www.gov.uk/national-professional-qualification-for-headship-npqh>.

82. Of United Nations Convention against Corruption. New Instrument Described as New Framework for Action against «Insidious Plague». [Electronic resource]. URL: <http://www.un.org/press/en/2003/sgsm8977.doc.htm>.

83. Ogrodzinska T. The Impact of Corruption in Education in Poland. Attacking corruption in education systems: What is it doing to the young? Workshop report, 10th Anti-Corruption Conference, Oct 7–11, 2001. Prague [Electronic resource]. URL: http://iacconference.org/en/archive/document/attacking_corruption_in_the_education_system (дата обращения 10.10.2014).

84. Organized Crime and Corruption // United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute [Electronic resource]. URL: http://www.unicri.it/topics/organized_crime_corruption/.

85. Plikšnys A., Kopincka S., Hrynevych L., Palicarsky C. Transparency in education in Eastern Europe, IIEP, 2009. [Electronic resource]. URL: http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Info_Services_Publications/pdf/2009/Transparencyineducation.pdf.

86. Popa I. Financing Education in Romania: Typology of resources and opportunities to attract additional sources. [Electronic resource]. URL: http://fse.tibiscus.ro/anale/Lucrari2014/AnaleFSE_VolXX_040.pdf.

87. Rummyantseva N.L. Taxonomy of Corruption in Higher Education. Peabody Journal of Education. 2005. № 80(1). P. 81–92. [Electronic resource]. URL: http://www.academia.edu/6004083/Taxonomy_of_Corruption_in_Higher_Education (дата обращения 24.11.2014).

88. Schulbuch-Skandal: Neue schwere Vorwürfe gegen Schulen//Thüringer Allgemeine. 18.06.2014. [Electronic resource]. URL: <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/leben/detail/-/specific/Schulbuch-Skandal-Neue-schwere-Vorwuerfe-gegen-Schulen-360682700> (дата обращения 18.06.2014).

89. Schemes for financing schools. Statutory guidance for local authorities, February 2014. [Electronic resource]. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284968/Schemes_for_financing_schools.pdf (дата обращения: 12.11.2014).

90. Stewart W. Former head to be prosecuted for fraud at school. TES magazine, 25 May, 2012 [Electronic resource]. URL: <https://www.tes.co.uk/article.aspx?storycode=6241707>.

91. Tanaka S. Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy. The International Journal of Educational Management. 15/4 [2001].

92. TraCCC Regional Research Centers Overseas // Terrorism, Transnational Crime and Corruption Centre (TraCCC). [Electronic resource]. URL: <http://traccc.gmu.edu/about-us/>.

93. Überhofen M. Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich. Ein Rechtsvergleich und Reformüberlegung zum deutschen Recht. – Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1999.

94. UNESCO launches ETICO, new portal to fight corruption in education. [Electronic resource]. URL: <http://www.anti-corruption.org/index.php/en/news/82-news/302-unesco-etico-portal>.

95. Van Nuland S., Khandelwal B.P. Ethics in education: the role of teacher codes Canada and South Asia. – Paris: International Institute for Educational Planning, 2006.

96. Verhaltenskodex gegen Korruption, Anlage 1 zu der Richtlinie für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung (Antikorruptionsrichtlinie), beschl. d. LReg. v. 01.04.2014. [Electronic resource]. URL: [file:///C:/Users/%D0%9D%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D1%8F/Downloads/20140401_verfftl._Fassung%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%9D%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D1%8F/Downloads/20140401_verfftl._Fassung%20(1).pdf) (дата обращения: 01.05.2014).

97. What Is Academic Fraud? // University of Virginia. The Honor Committee [Electronic resource]. URL: <http://www.virginia.edu/honor/what-is-academic-fraud-2/> (дата обращения: 12.10.2014).

98. Аванесов В. Противодействие коррупции и бюрократии в сфере образования: Доклад на конференции «Женщины в борьбе против коррупции». Москва, 14.11.2008. Торгово-промышленная Палата. [Электронный ресурс]. URL: <http://testolog.narod.ru/Education48.html>. (дата обращения: 13.10.2014).

99. Алаак Ж., Пуассон М. Коррупцированные школы, коррупцированные университеты: что можно сделать? – Международный институт планирования образования, 2014.
100. Барсукова С.Ю. Коррупция: научные дебаты и российская реальность. [Электронный ресурс]. URL: [hse.ru>data/2010/05/05/1238392243/Коррупция.doc](http://hse.ru/data/2010/05/05/1238392243/Коррупция.doc) (дата обращения: 13.09.2014).
101. Бесплатное образование без взяток и поборов. Практическое руководство для граждан. – Под ред.: О.Н.Пицуновой, А.А. Пинчука. – Саратов, 2011. 72 с. Издание подготовлено при поддержке Посольства Королевства Нидерландов (Программа МАТРА).
102. Бондаренко И.А., Коррупция: Экономический анализ на региональном уровне. – Санкт-Петербург: Петрополис, 2001.
103. Будай С.Н., Козлов Т.Л., Илий С.К. Теория и практика взаимодействия органов исполнительной власти с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции // *НВ: Административное право и практика администрирования*. 2013. № 3. С.59–157. [Электронный ресурс]. URL: http://e-notabene.ru/al/article_634.html.
104. В Астрахани директор школы признан виновным в получении взятки // *Астрахань.ру*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.astrakhan.ru/?content=news-item&id=115454>. (дата обращения: 21.10.2014).
105. В Краснодаре возбуждено уголовное дело в отношении директора школы, подозреваемой в злоупотреблении должностными полномочиями // *Первое антикоррупционное СМИ*. 28.08.2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://pasm.ru/archive/110578>. (дата обращения: 17.09.2014)
106. В России неуклонно падает число осужденных за коррупционные преступления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/corruption/2238.html#cut>.
107. В Чебоксарах директор школы подозревается в хищении бюджетных средств // *Первое антикоррупционное СМИ*. 08.09.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://pasm.ru/archive/94687>.
108. Взятничество не типично для российской школы? [Электронный ресурс]. URL: <http://newsland.com/news/detail/id/452388/>(дата обращения 17.07.2014).
109. Всемирный доклад по мониторингу «Образование для всех» (ОДВ) за 2012 г. Молодежь и навыки. Образование должно работать. Краткий доклад [Электронный ресурс]. URL: http://www.intelros.ru/pdf/doklad_yunesko_2012_molodejz'_i_naviki.pdf.
110. Гагарский В.А. Бизнес процессы: основные понятия. [Электронный ресурс]. URL: http://www.elitarium.ru/2013/02/08/biznes_processy_osnovnye_ponjatija.html (дата обращения. 08.02.2013).
111. Глущенко В. В. Коррупциология: системно-управленческий подход. – М.: ИП Глущенко В.В., 2011.

112. Гришаев В. В. Риск и общество (дискуссия о понятии риска и библиография). – М., 2002. 47 с.

113. Данилова О. Директор школы в Омской области присвоила премии учителей // Информационное агентство «ОМСКРЕГИОН». 27.08.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://omskregion.info/item.asp?id=14427>. (дата обращения: 23.04.2014)

114. Десять столичных преподавателей привлечены к ответственности за коррупцию в этом году // Newsmsk.com. 25.07.2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.newsmask.com/article/25Jul2011/school_corruption.html (дата обращения: 21.08.2014).

115. Директор одной из московских школ осуждена за мошенничество почти на 3 млн рублей. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mosproc.ru/news/counteraction-to-corruption/direktor_odnoy_iz_moskovskikh_shkol_osuzhdena_za_moshennichestvo_pochti_na_3 mln_rublej/ (дата обращения: 23.04.2014).

116. Додонов К. Взятки гадки: исправить оценку первоклашке стоит 500 рублей. Еженедельник «Аргументы и Факты». № 24 (164). 23 июня 2010 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aif.ru/gazeta/number/275> (дата обращения 12.07.2014).

117. ЕГЭ: юбилейные итоги // Public.ru [Электронный ресурс]. URL: http://public.ru/corruption_ege (дата обращения: 17.10.2014).

118. За получение взятки осужден директор столичной школы. 18.03.2010 [Электронный ресурс]. URL :http://www.mosproc.ru/news/za_poluchenie_vzyatki_osuzhden_direktor_stolichnoj_shkoly/.

119. Золотые дети или Справочник коррупционера – 2013: Образование // Интернет-библиотека СМИ Public.ru [Электронный ресурс]. URL: http://public.ru/corruption_ege2013 (дата обращения: 17.10.2014).

120. Индекс восприятия коррупции –2014: оценка России упала на один балл: АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vozpriatiia-korruptcii/indeks-vozpriatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball> (дата обращения 03.12.2014).

121. Интервью руководителя отдела по контролю за расследованием преступлений коррупционной направленности СК РФ В. Макарова [Электронный ресурс]. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/corruption/2191.html>

122. Интерфакс – МВД выявило более трех тысяч преступлений в рамках операции «Образование-2009». [Электронный ресурс]. URL:http://test.obrnadzor.gov.ru/ru/press_center/.

123. Концепция Всемирного Антикриминального и Антитеррористического Форума // Право и безопасность. 2002. № 1(2).

124. Коррупция в образовании в современной России. Аналитический обзор. Автор: В.В.Панин. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ozppou.ru/index.php/welcome/item/598> (Дата обращения 15.11.2011).
125. Коррупция в образовании: стабильность достигнута // Public.ru [Электронный ресурс]. URL: http://public.ru/corruption_education (дата обращения: 16.10.2014).
126. Коррупция в России: мониторинг // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 2437. 23.10.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572> (дата обращения: 23.10.2013).
127. Коррупция в России: пора что-то менять. На фоне растущего уровня коррупции в стране все больше и больше россиян выражают готовность противодействовать ей // ПРЕСС-РЕЛИЗ Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл–Р». [Электронный ресурс]. URL: [info\(rt\)transparency.org.ru](http://info(rt)transparency.org.ru).
128. Коррупция в учебных заведениях. Статистика. [Электронный ресурс]. Режим доступа: pravo73.pf/projects/corrupt10.ph.
129. Коррупция перемещается из вузов в школы, где сдается ЕГЭ // РИА «Новости». 25 мая 2010 [Электронный ресурс]. URL: http://www.rian.ru/edu_egrus/20100525/238317150.html (дата обращения: 15.11.2011).
130. Кузнецов Н. В Астрахани директора школы оштрафовали на 100 тысяч рублей за поборы с родителей // Астраханский новостной портал Kaspy.info. 5 ноября 2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://kaspyinfo.ru/v-astraxani-direkciyu-shkoly-oshtrafovali-na-100-tysyach-rublej-za-roboory-s-roditelej/>. (дата обращения: 08.12.2014).
131. МВД: Средний размер взятки в России вырос в 3,5 раза. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosbalt.ru/moscow/2012/01/27/938297.html> (дата обращения: 13.10.2014).
132. Надлер Д. Драма генерального директора // Harvard Business Review – Россия, ноябрь 2009. – с.89–95.
133. Негодин С. Директор интерната в Томске потребовал 250 тыс. руб. за прием ремонта // РИА Новости. 28.01.2014 г. Томск [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/tomsk/20140128/991772357.html>. (дата обращения: 23.04.2014)
134. Николаидес Л. Анализ риска по критической контрольной точке: от фермы до вилки. – Англия: Институт природных ресурсов, 1998.
135. О противодействии коррупции в сфере образования / Л. А. Букалорова, Ю. П. Стребков // Уголовное право: истоки, реалии, переход к устойчивому развитию: материалы VI Российского конгресса уголовного права (Москва, 26-27 мая 2011 г.). – М: Проспект, 2011. – С. 560–563.
136. Ожегов С. Ю. Словарь русского языка: 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. – 22-е изд., стер. М.: Рус.яз., 1990.

137. Основы противодействия коррупции / науч. ред. С. В. Максимов и др. М.: Спарк, 2000.
138. Пименов Н.А. Карта коррупционных рисков как универсальный инструмент анализа // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 36–37.
139. Плохов С.В. Преподаватель как субъект должностных преступлений // Законность. 2012. № 4. С. 60–65.
140. Происшествия: директор школы брала взятки // Все о Сочи: портал о событиях города. [Электронный ресурс]. URL: <http://vse-osochi.ru/news/events/110-direktor-shkoly-brala-vzyatki.html> (дата обращения: 09.10.2014).
141. Прохоров А. П. Русская модель управления. – М.г ЗАО «Журнал Эксперт». – 2002. – 376 с.
142. Рейтинг общеобразовательных учреждений города Красноярска // Красноярское образование [Электронный ресурс]. URL: <http://krasobr.admkrsk.ru/doc.asp?id=4091> (дата обращения: 08.09.2014).
143. Рид К. Коррупция в образовательных системах: обзор проблем и решений // Заключительный отчёт. Проект: «Российская Федерация – разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции» (RUCOLA 2). Приложение том 2: отчеты, сделанные зарубежными и российскими экспертами в рамках проекта. Страсбург, 2008.
144. Римский В.Л. Коррупция в системе образования России. [Электронный ресурс]. URL: www.rspress.ru/file.php/id/f31048/name/Doklad_Rimskogo_V_L.doc. (дата обращения: 25.08.2014).
145. Римский В.Л. Коррупция в системе образования. Ответы на вопросы on-line конференции в редакции газеты «Известия» 30 августа 2002 года. [Электронный ресурс]. URL: http://www.indem.ru/rimskiy/Izv_corr_1.htm. (дата обращения: 25.08.2014).
146. Римский В.Л. Преодоление коррупции в системе образования России: доклад Московского бюро по правам человека, 2010 [Электронный ресурс]. URL: http://portal.gersen.ru/images/documents/rimskii_korupcija_obrazovani_2010.pdf (дата обращения: 25.08.2014).
147. Романова О. Директора московских школ требуют у первоклашек взятки // Медиа-сервис. 21.05.2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.obzor-smi.ru/?com=articles&page=article&id=3248>. (дата обращения: 07.10.2014).
148. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: пер. с англ. О.А. Алякринского. М.: Логос, 2003.
149. Санникова Л.В. Анализ коррупциогенности российского законодательства об образовании // Заключительный отчёт. Проект: «Российская Федерация – разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции» (RUCOLA 2). Приложение том 2: отчеты, сделанные зарубежными и российскими экспертами в рамках проекта. Страсбург, 2008.

150. Сатаров Г. Коррупция спасла образование. Московский Комсомолец. 2 декабря 2002 г.

151. Списки руководителей общеобразовательных учреждений, в которых зафиксированы случаи нарушения порядка проведения ЕГЭ в 2013 г. // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (РосОбрНадзор): Документы [Электронный ресурс]. URL: http://www.obrnadzor.gov.ru/ru/docs/documents/index.php?docnum_4=&doctype_4=&from_date_4=18.09.2013&to_date_4=18.09.2013&docsubj_4=40&keywords_4=&search_4=1 (дата обращения: 01.08.2014).

152. Справочник коррупционера // Интернет-библиотека СМИ Public.ru [Электронный ресурс]. URL: <http://public.ru/about/corruption> (дата обращения: 17.10.2014).

153. Статистические и аналитические материалы о состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией в 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-81540/> (дата обращения: 09.04.2014).

154. Терешкова В.В. Сравнительный анализ успешных практик противодействия коррупции в сфере школьного образования в зарубежных странах // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С.262–271.

155. Управление рисками: Как больше зарабатывать и меньше терять / Валентин Никонов. – М.: Альпина Паблишерз, 2009.

156. Хлонова Н.В. Сообщения о коррупционных правонарушениях: перспективы совершенствования с учетом зарубежного опыта // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 1 (25). С. 272–279.

157. Чаннов С. Е., Пресняков М. В. в Комментариях к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции» / под ред. С. Ю. Наумова, С. Е Чаннова (постатейный).

158. Чиновники, директора школ и детсадов скрыли доходы и автомобили // СарБК. 04.09.2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://news.sarbc.ru/main/2014/09/04/158717.html> (дата обращения: 09.09.2014).

159. Численность обучающихся и учителей в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях // Федеральная служба государственной статистики: официальная статистика – образование [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/o-obr2.htm (дата обращения: 04.09.2014).

160. Число государственных и муниципальных общеобразовательных организаций // Федеральная служба государственной статистики: официальная статистика – образование [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/o-obr1.htm (дата обращения: 27.07.2014).

**Воронцова И.П., Красноусов С.Д.,
Терешкова В.В. Хлонова Н.В.**

**Методика разработки
коррупциогенной карты
рабочего места
руководителя образовательной
организации**

Пособие

Воронцова И.П. – к.э.н., заведующий кафедрой управления человеческими ресурсами ИЭУиП СФУ – раздел 3.3. в соавторстве с В.В.Терешковой, С.Д. Красноусовым и Н.В. Хлоновой.

Красноусов С.Д., – к.ю.н. доцент кафедры криминологии и деликтологии ЮИ СФУ, – Раздел 3.2 в соавторстве с В.В. Терешковой и Н.В. Хлоновой, раздел 3.3. – в соавторстве с И.П. Воронцой, В.В. Терешковой и Н.В. Хлоновой.

Терешкова В.В., – к.ю.н., доцент кафедры международного права ЮИ СФУ, – Предисловие; Глава 1, 2 и раздел 3.1. – в соавторстве с Н.В. Хлоновой; Раздел 3.2 – в соавторстве с С.Д. Красноусовым и Н.В. Хлоновой; раздел 3.3. – в соавторстве с И.П. Воронцовой, С.Д. Красноусовым и Н.В. Хлоновой

Хлонова Н.В., – к.ю.н. доцент кафедры криминологии и деликтологии ЮИ СФУ, – Глава 1, 2 и раздел 3.1. в соавторстве с В.В. Терешковой, раздел 3.2. – в соавторстве с С.Д. Красноусовым и В.В. Терешковой; раздел 3.3. – в соавторстве с В.В. Терешковой и С.Д. Красноусовым.

Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman Cyr.
Печать офсетная. Формат 70*100/32.
Усл. печ. л. 5,8. Уч.-изд. л. 6,2. Тираж 300 экз.

Отпечатано в типографии «Город»
г. Красноярск, ул. Северное шоссе, 37.