



МОСКОВСКИЙ
ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

А. Я. Минин

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Москва
2019



УДК 378(075.8):(342.5+37)
ББК 66.3(2Рос),13я73+74.044я73
М618

Рецензенты:

Глушков Александр Иванович, доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой права Московского педагогического
государственного университета

Тарасов Юрий Анатольевич, кандидат юридических наук, старший
оперуполномоченный по особо важным делам Главного управления
экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России

Автор:

Минин Анатолий Яковлевич, доктор юридических наук, профессор

Минин, Анатолий Яковлевич.

М618 Противодействие коррупции в сфере образования (правовые аспекты) : учебное пособие / А. Я. Минин. – Москва : МПГУ, 2019. – 148 с.

ISBN 978-5-4263-0781-0

В настоящем пособии в доступной форме изложен материал курса «Противодействие коррупции в сфере образования» в соответствии с учебным планом и программой магистерской подготовки, с учетом программ повышения квалификации и рабочих учебных программ ряда дисциплин: Актуальные проблемы противодействия коррупции в сфере образования (44.04.01 Педагогическое образование, образовательная программа «Теория и методика преподавания правовых дисциплин»); Основы противодействия коррупции в сфере образования (38.04.02 Менеджмент); Формирование антикоррупционного мировоззрения учащихся (44.03.05 Педагогическое образование); Актуальные проблемы противодействия коррупции (40.04.01 Юриспруденция, образовательная программа «Правозащитная и правоохранительная деятельность в РФ»).

Для информационно-методического обеспечения самостоятельной работы слушателей курсов повышения квалификации, студентов бакалавриата и магистратуры педагогических и юридических образовательных организаций (учреждений) высшего образования.

УДК 378(075.8):(342.5+37)
ББК 66.3(2Рос),13я73+74.044я73

ISBN 978-5-4263-0781-0

© МПГУ, 2019
© Минин А. Я., текст, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
РАЗДЕЛ 1	
КОРРУПЦИОННОЕ ПОВЕДЕНИЕ: СУЩНОСТЬ, АНАЛИЗ И ПРИЧИННЫЙ КОМПЛЕКС	9
ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ.....	9
1.1. Природа и восприятие коррупционного поведения как девиантного	9
1.2. Определение и феноменология коррупции	12
1.3. Причинный комплекс и последствия коррупции в сфере образования.....	21
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ПРОЯВЛЕНИЙ КОРРУПЦИИ В МИРЕ И В РОССИИ	27
2.1. Разновидности и сферы проявления коррупции: коррупционные деликты и преступления	27
2.2. Методы эмпирического изучения, анализа, оценки уровня и структуры коррупции в сфере образования	29
ГЛАВА 3. СТАНДАРТ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ	33
3.1. Анализ опыта разработки антикоррупционных стандартов, этических кодексов образовательной организации	33
3.2. Разновидности и сферы проявления коррупции: коррупционные преступления и правонарушения; конфликт интересов в ВШ	41
3.3. Объяснение и интерпретация коррупции в сфере образования	43
РАЗДЕЛ 2	
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: ПОЛИТИКА И МЕТОДОЛОГИЯ	52
ГЛАВА 4. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	52
4.1. Международное сотрудничество и индексы восприятия коррупции	52
4.2. Стратегии противодействия коррупции	57
4.3. Зарубежный опыт противодействия коррупции в сфере образования	63
ГЛАВА 5. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА	66
5.1. Определение и содержание антикоррупционной политики в сфере образования как функции государства	66

5.2. Основы социогуманитарных знаний для формирования антикоррупционного мировоззрения	72
ГЛАВА 6. РЕАЛИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРОГРАММ	79
6.1. Нормативно-правовые проблемы и инициативы противодействия коррупции в сфере образования ...	79
6.2. Профилактическая, репрессивная и нетрадиционные модели и подходы к борьбе с коррупцией в образовании	95
ГЛАВА 7. МЕТОДОЛОГИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ (КОРРУПЦИОННОЙ ПРАКТИКИ)	99
7.1. Коррупционная практика в сфере образования: методы выявления коррупционных и коррупциогенных факторов	99
7.2. Правовые механизмы противодействия коррупционным практикам и пути ликвидации коррупционных факторов	104
7.3. Программные средства предупреждения коррупции в сфере образования	111
ТЕСТ ДЛЯ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ	121
ЛИТЕРАТУРА	125
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	130
ГЛОССАРИЙ	136

РАЗДЕЛ 1

КОРРУПЦИОННОЕ ПОВЕДЕНИЕ: СУЩНОСТЬ, АНАЛИЗ И ПРИЧИННЫЙ КОМПЛЕКС

ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ

1.1. Природа и восприятие коррупционного поведения как девиантного

Суть антикоррупционной политики РФ в изучении природы коррупции – сложного социального явления, выработке методологии его предупреждения, эффективных моделей противостояния, комплексных мер нейтрализации коррупционных деяний, устранения порождающих их причин.

Проявление коррупции в разных странах зависит от их экономического и политического развития. В странах развитых – проявляется в покупке нужных административных решений, в России – это элемент бизнес-процесса.

Правовые памятники цивилизации показывают, что коррупция в обществе существует со времен возникновения управленческого аппарата. Коррупция наносит ущерб рыночному хозяйству, паразитирует на предпринимательстве, уничтожает здоровую конкуренцию, ухудшает инвестиционный климат, явно связана с теневой экономикой, транснациональной и оргпреступностью, отличается значимым уровнем латентности.

Мировой кризис новейшего времени стимулировал развитие таких форм коррупции, которые не были активизированы в условиях социального благополучия. Кризис оказал разрушительное воздействие коррупции на экономику, органы власти и управления, структуры общества и реального бизнеса во всех его формах. Не стала исключением в России и сфера образования.

Коррупция стала системой отношений, которые пронизывают структуры нашего государства и общества, вытесняя понятия долга и чести. Создаются препятствия свободе

предпринимательской деятельности, нарушаются механизмы конкуренции, ущемляются права собственности, необоснованно повышаются цены, неэффективно используются бюджетные средства, действуют системы так называемых откатов в структурах распределения бюджетных средств.

У коррупции существуют две формы, которые определяют ее проявление в обществе: высшая и низовая. Первая возникает на высших уровнях власти, среди госслужащих, политических деятелей; как подкуп населения за голоса на выборах, расходование финансовых средств и материальных ценностей для достижения собственных целей. Вторая – процветает в городе (поселении, районе) на уровне государственных и частных предприятий; проявляется в случае дачи взятки за предоставление каких-либо благ или услуг.

Привлекательность низовой коррупции в специфической ценности и для получателя взятки, и для взяткодателя. Зачастую взятка помогает решать возникающие бытовые проблемы, служит платой за постоянную возможность мелких нарушений законов и служебных инструкций. Масштабная низовая коррупция опасна⁵ в силу создания фона для существования разных ее форм, роста вертикальной коррупции, то есть материала для формирования структурированных коррупционных сообществ.

В высшей школе коррупция опасна и в виде взяток, имеющих место при поступлении на ограниченное число бюджетных мест, в процессе обучения независимо от организационно-правовой формы учреждения. Российские вузы как институт социализации граждан способствуют воспроизводству участников коррупционных сделок, формированию будущих бакалавров и магистров, специалистов и чиновников, воспринимаящих взятку как нормальное явление. Значит, трудно сформировать восприятие коррупции как явления патологии социума (обратной стороны нормы, социальной болезни гряз-

⁵ А. Мухин: Самая опасная коррупция – это коррупция замкнутого цикла; низовая опаснее, потому что мы с ней сталкиваемся все время // Государство без коррупции: возможно ли? 08.12.2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://otr-online.ru/programmy/prav-da/gosudarstvo-bez-korrupsii-23653.html> (дата обращения: 27.03.2019).

ных рук) и в процессе профессиональной подготовки и переподготовки, повышения квалификации специалистов.

Критерии транснационального характера коррупционных преступных деяний даны в статье 3 уникального международно-правового инструмента – Конвенции ООН (2000) против транснациональной оргпреступности: оно совершено в более чем одном государстве; или в одном государстве, но важная часть его планирования, подготовки, руководства или контроля имеет место в иной стране; совершено в одной стране, но при участии группы, которая осуществляет преступную деятельность в более чем одной стране; или оно совершено в одной стране, а существенные последствия имеют место в другой.

Криминализация коррупции предусмотрена статьей 8 данной Конвенции ООН: «Каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых такие умышленные деяния, как: а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей»⁶.

На основе анализа только социальных особенностей отечественной и зарубежной практики коррупцию рассматривают и как «отказ от ожидаемых стандартов поведения» представителей власти ради незаконной личной выгоды.

Видится особая опасность в коррупционных действиях, представляющих в современном мире доминирующую

⁶ См. также ст. 8 Конвенции ООН (2000) против транснациональной оргпреступности; ст. 2 Конвенция ООН против коррупции (2003).

экономическую силу транснациональных корпораций. Поэтому в их деятельности и появились антикоррупционные тенденции.

Анализ информации о характере оргпреступности, международный обмен такой информацией предусмотрены в Конвенции ООН 2000 г. (статья 28).

В консультации с научно-исследовательским сообществом каждая страна-участник рассматривает возможность:

- проведения (на своей территории) анализа тенденций оргпреступности, условий их реализации;
- изучения используемых технологий, вовлеченных профессиональных групп;
- расширения аналитических знаний о коррупционной практике и обмена ими при посредстве международных и региональных организаций;
- создания и применения единой методологии, общих определений, стандартов;
- осуществления контроля за антикоррупционной политикой и практическими мерами противодействия коррупции (как составляющей оргпреступности);
- проведения оценки их эффективности и результативности.

Для получения, информационного обогащения или расширения аналитических знаний о коррупционных практиках в мегаполисе Москва и федеральных округах РФ организуется координация и взаимодействие органов исполнительной власти, правоохранительных органов и иных структур, государственных и общественных, гражданского общества. На компетентные органы возложены и специальные функции: аналитическая, оценочная, координационная, справочно-консультационная, аналитико-прогностическая. При этом используются открытые, ограниченного доступа в том числе, и/или закрытые, включая специально организованные источники.

1.2. Определение и феноменология коррупции

Итак, коррупция как феномен – ровесник человечества, существовала в обществе с момента появления человека разумного

на земле. Многие тысячелетия феномен коррупции воздействует на жизнь всего мирового сообщества людей, ввергая страны и государства в хаос, а некоторые из них приводя к разрушению. И до настоящего времени остается проблемой мирового социума.

Как социальный феномен она охватывает все формы злоупотреблений, при которых должностные полномочия используются в личных целях. Учитывая масштабы данного феномена, первостепенная задача – это глубокое и всестороннее освещение проявлений коррупции, особенно в сфере образования в рамках процесса социализации обучающихся.

В своих проявлениях коррупция – это, как правило:

- а) отклоняющееся (девиантное) поведение, или отклонения: нарушения нравственных стандартов общества, этических норм муниципальной и госслужбы, общих принципов служебного поведения госслужащих, в том числе гражданских;
- б) коррупционные правонарушения: дисциплинарные (служебные), административные и гражданско-правовые проступки, коррупционные преступления (действия или бездействие).

Известны влияющие на формирование и развитие коррупции факторы:

- экономические – кризис, нестабильность, неразвитость форм правового регулирования реформируемой экономики;
- правовые – неадекватность системы мер противодействия коррупции;
- политические – непоследовательность в антикоррупционной политике; инертность нестабильности политического устройства общества;
- социальные – социальная напряженность в стране; неэффективность контроля над деятельностью госорганов, органов местного самоуправления и их должностных лиц;
- моральные – существование двойных моральных стандартов, коррупционных предрассудков, оправдывающих готовность к даче взятки;
- информационные – воздействие информкоррупции: деформированного восприятия, представления о коррупции

у населения, общественности как результат влияния СМИ, неформальных источников;

- технологические – издержки технологий противодействия коррупции: не обеспечена неотвратимость ответственности за коррупцию, не организован контроль над доходами и расходами чиновников, членов их семей⁷.

Проанализировать причинный комплекс коррупции сложно, в силу того, что теории причин коррупции противоречивы и многочисленны: недостатки этических кодексов, антикоррупционных стандартов, антикоррупционной политики, политического влияния, контроля и подготовки кадров и т. д.

Не решает проблему ни простое перечисление составляющих причинного комплекса коррупции, ни сведение ее к единственному фактору: коренному социальному противоречию. Важно в рамках методологических исследований сформировать антикоррупционную политику на системном уровне. Учесть, что международные исследователи по известным причинам субъективны по отношению к российской действительности.

Коррупцию в России рассматривают как совокупность коррупционных деяний и совершивших их лиц, как реализацию конфликтных интересов личности, поскольку в основе ее коррупционные действия определенных субъектов профессиональной деятельности.

Для изучения факторов, влияющих на развитие коррупции, ее последствий для конкретной личности, организации, общества, страны исследователи, как правило, методологически верно применяют такие подходы (уровни):

- ✓ личностно-индивидуальный – позволяющий выявить личностные и/или индивидуальные предпосылки деятельности субъекта – корруптера, коррумпатора, коррупционера и прочих лиц;

- ✓ организационно-групповой – раскрывающий специфику коррупции в учреждениях, объединениях, сообществах, пред-

⁷ Противодействие коррупции институтами гражданского общества: Методология и организационно-правовые аспекты поддержки на общественных началах / под ред. Минина А. Я. Монография. – М.: МТПП, 2009. – 365 с. С. 10 и др.

приятнях, госструктурах и влияние этих особенностей на коррупцию в конкретной организации;

✓ общественно-государственный – предполагающий изучение факторов коррупции как социального явления в целом на уровне общества, страны.

По мнению ряда авторов⁸, коррупция порождается:

– противоречивостью законодательства (законов, иных правовых актов), что позволяет чиновникам создавать условия для вымогательства у граждан и организаций; наличием круга лиц (депутаты, работники суда, прокуратуры), в отношении которых действует особый правовой режим и не работает принцип равенства всех перед законом;

– неполнотой законодательного регулирования, изобилующего многочисленными отсылочными нормами, пробелами, в силу которых возникают условия для появления нечетких, труднодоступных инструкций, порождающих коррупционные практики; законодательная неопределенность в важных вопросах;

– отсутствием оптимальной системы национальных антикоррупционных законов и подзаконных актов; отсутствием эффективных законодательно установленных процедур подготовки и принятия актов (законов, указов, постановлений, регламентов, регулирующих и распорядительных актов), пренебрежением к процедурной строгости, что облегчает возможности для реализации коррупционной практики.

Примерные сферы, формы и методы коррупционных проявлений. Коррупция существует во всех сферах нашей жизни и в разных структурных элементах системы уголовной юстиции, в государственных, коммерческих и даже в образовательных структурах. Коррупция в сфере образования: в дошкольной организации – связана с нехваткой мест, проявляется в даче взятки за принятие в детский сад и в вымогательстве разного рода денег из родителей; в школе – взятка за принятие ребенка в классы с хорошими преподавателями, повышенная

⁸ См.: Белая книга о борьбе с коррупцией. – М., 2007. С. 63–64; Петров А. М. Инструменты и институты борьбы с коррупцией в России // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства. Межведомственный науч. сб. Т. 1 (39). – М., 2009. С. 424–436.

плата за обучение в гимназических классах, сбор денег на нужды образовательной организации; в высшей школе – «помощь» в поступлении за деньги, взятки за экзамены, подделка дипломов; в аспирантуре: за деньги – «помощь» в поступлении; сдача кандидатских экзаменов, оплата публикации статей в рецензируемых журналах из перечня ВАК (для защиты как минимум надо 2–3 публикации).

В сфере образования распространены такие формы коррупционных деяний, как нецелевое использование бюджетных средств, их хищение, злоупотребление и превышение должностных полномочий, получение и дача взятки, изготовление и сбыт поддельных дипломов, использование заведомо подложных дипломов о высшем образовании, совмещение муниципальной и госслужбы с учредительством и замещением должностей в коммерческих организациях. Причины: несовершенство законодательства и пробелы в правовом регулировании в области образования, недостатки организационно-контрольных механизмов, ряд социально-экономических проблем, не находящихся разрешения на протяжении долгого времени.

Значит, управление системой образования необходимо привести в полное соответствие с требованиями общества (в центр образовательного процесса должны быть поставлены обучающиеся, а не сами органы управления образованием). Создать четкую и эффективную нормативную базу. Повысить зарплаты преподавателям и одновременно предъявить к ним более жесткие профессиональные требования.

Наиболее распространенные, обычные или основные сферы проявления коррупции⁹: государственная регистрация, аккредитация негосударственных вузов; поступление (для обучения на бюджетной основе) в вузы; прием в специализированные муниципальные дошкольные воспитательные учреждения; поступление в специализированные муниципальные общеобразовательные школы; а также:

⁹ Максимов С. В. Коррупция. Закон. Ответственность. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИГП РАН, 2017. Он же. Коррупция в России. – Уфа, 2000. С. 13.

- ✓ государственные закупки; строительство и ремонт за счет бюджетных средств; сбор налогов;
- ✓ прием экзаменов на получение права вождения автомобиля и выдача водительских удостоверений; контроль над безопасностью дорожного движения;
- ✓ контроль соблюдения условий лицензирования; лицензирование и регистрация предпринимательской деятельности, банковской в т.ч.; лицензирование внешнеэкономической деятельности, получение экспортных квот;
- ✓ таможенное оформление импортируемых товаров;
- ✓ выдача разрешений на размещение и проведение банковских операций с бюджетными средствами всех уровней; получение кредитов в негосударственных банках и государственных целевых кредитов;
- ✓ назначение на ответственные посты в органах государственной власти;
- ✓ назначение на высокооплачиваемые должности либо позволяющие иметь значительный незаконный доход в учреждениях (муниципальных, государственных); местное самоуправление;
- ✓ проведение земельной реформы: операции с земельными участками;
- ✓ нотариальное удостоверение сделок;
- ✓ возбуждение и прекращение уголовных дел, направление их на дополнительное расследование.

В системе государственной и муниципальной службы разных стран формы коррупции в основном схожи¹⁰:

- устройство на работу в подчиненные или косвенно контролируемые организации друзей, родственников и знакомых;
- служебное мошенничество; установление платы за услуги, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника;
- субсидирование политических кампаний;

¹⁰ Материалы исследований национальных филиалов Transparency International (1994, 1995, 1998, 1999). Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИГП РАН, 2017. Он же. Коррупция в России. – Уфа, 2000. С. 14–15.

- использование политическими партиями влияния для сбора «добровольных» пожертвований со стороны представителей бизнеса в обмен на размещение госзаказов;
- получение «комиссионных» за размещение госзаказа в конкретной структуре, затруднение доступа к нему «чужим» фирмам;
- отправка самого себя в загранкомандировку с произвольно установленным размером суточных;
- оказание чиновникам чрезмерных знаков внимания, «гос-теприимства» со стороны бизнесменов;
- вымогательство незаконных вознаграждений за ускоренное принятие решений (выдачу документов);
- вознаграждение за проведение нужных экспертиз, получение выгодных контрактов;
- патронаж чиновников над определенными госконтрактами: в форме «консультирования» либо через подставные фирмы так называемых партнеров»;
- латентное вымогательство взяток служащими налоговых и таможенных органов с экспортеров, импортеров посредством назойливого демоправа произвольно устанавливать законные размеры налога;
- вымогательство взяток у водителей сотрудниками службы безопасности дорожного движения под угрозой наложения штрафа за нарушение правил дорожного движения, в том числе якобы имевшее место;
- получение начальниками «мзды» с подчиненных в виде периодических подношений в установленных размерах для последующей передачи «наверх».

Методы коррупционных действий, преступных деяний, факты совершения которых стали доступны компетентным госорганам или общественности, напрямую или опосредованно через антикоррупционные структуры, СМИ.

Так, известны способы вымогания денежных средств инспекторами госпожнадзора при отсутствии какой-либо из систем противопожарной защиты (в образовательной организации, в торгово-развлекательном центре).

В строительном секторе коррупция имеет большие масштабы, чем в любой иной отрасли экономики. Заметим, что она способна к адаптации, непрерывно видоизменяется, совершенствуется и в сфере образования, экономической и финансовой деятельности, «в головах граждан».

Незаконное обогащение за счет коррупционных сделок ведет к усилению дифференциации населения по уровню доходов, к увеличению разрыва между высоко и малообеспеченными слоями общества, что усиливает социальное неравенство и напряженность в обществе. При этом коррупция в сфере социальных услуг, финансируемых главным образом из бюджета, снижает реальные возможности доступа к этим услугам, образовательным в том числе, малообеспеченных, незащищенных слоев общества.

Отсутствие результативного противодействия порождающим коррупцию условиям приводит к дальнейшему распространению ее по горизонтали и по вертикали, охвату новых учреждений и сфер влияния, к образованию коррупционных сообществ или сетей.

В результате стране (и обществу) наносится существенный ущерб, снижается эффективность развития рыночной экономики, усугубляется неравенство населения, растет социальная напряженность. Под угрозу ставятся целостность страны, сохранение ее строя. Коррупция угрожает национальной безопасности страны.

К основным характеристикам состояния национальной безопасности Российской Федерации относят и децильный коэффициент¹¹.

Значение коэффициента дифференциации доходов, или отношение средней величины доходов десяти процентов наиболее состоятельной части граждан к среднему доходу десяти процентов наименее обеспеченного населения, то есть беднейшей его части, в разных странах изменяется от 5 до 15¹².

¹¹ Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г., утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537. – п. 112 р. VI.

¹² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2006.