

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Сибирский федеральный университет

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Сборник научных статей
по материалам IV Сибирского антикоррупционного форума

Красноярск, 26–27 декабря 2018 г.

Красноярск
СФУ
2019

УДК 342.951:37(083)

ББК 67.401.121я43

А437

Редакционная коллегия:

И. А. Дамм – кандидат юридических наук, доцент,
П. А. Кабанов – доктор юридических наук, доцент,
М. П. Клейменов – доктор юридических наук, профессор,
И. М. Мацкевич – доктор юридических наук, профессор,
В. А. Номоконов – доктор юридических наук, профессор,
Н. В. Щедрин – доктор юридических наук, профессор

А437

Актуальные вопросы противодействия коррупции в сфере образования : сб. науч. ст. по материалам IV Сибирского антикоррупционного форума, Красноярск, 26–27 декабря 2018 г. / отв. ред. И. А. Дамм, Е. А. Акунченко. — Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2019. — 236 с.

ISBN 978-5-7638-4161-9

Составлен по итогам работы IV Сибирского антикоррупционного форума с международным участием «Актуальные вопросы противодействия коррупции в сфере образования», состоявшегося в Администрации Губернатора Красноярского края 26–27 декабря 2018 г.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений в сфере образования, практических работников правоохранительных органов уголовной и административной юстиции, а также представителей общественности и граждан, участвующих в антикоррупционной деятельности.

Ответственность за аутентичность и точность цитат, имен и иных сведений, а также за соблюдение законов об интеллектуальной собственности несут авторы публикуемых материалов.

Электронный вариант издания см.:

<http://catalog.sfu-kras.ru>

ISBN 978-5-7638-4161-9

УДК 342.951:37(083)

ББК 67.401.121я43

© Сибирский федеральный университет, 2019

© Коллектив авторов, 2019

ОРГАНИЗАТОРЫ

IV Сибирского антикоррупционного форума с международным участием «Актуальные вопросы противодействия коррупции в сфере образования»



СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
SIBERIAN FEDERAL UNIVERSITY



АДМИНИСТРАЦИЯ ГУБЕРНАТОРА
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ



ПРОКУРАТУРА
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ



КРАСНОЯРСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ РОССИИ



УПРАВЛЕНИЕ МИНЮСТА РОССИИ
ПО КРАСНОЯРСКОМУ КРАЮ



Содержание

Приветственное слово <i>П.Е. Солодкова</i>	7
Приветственное слово <i>М.И. Гладышева</i>	8
Приветственное слово <i>С.В. Белогурова</i>	10
Приветственное слово <i>И.М. Мацкевича</i>	12
Приветственное слово <i>С.Ю. Зылевич</i>	13

ПОЗНАНИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ЕЕ ОСНОВНЫХ ДЕТЕРМИНАНТ.....15

<i>Дамм И. А.</i> Характерные черты, типы, формы и виды коррупции в сфере образования	16
<i>Клейменов М. П.</i> Коммерциализация образования и коррупция.....	28
<i>Мацкевич И. М.</i> Коррупционные проявления в системе аттестации научных и научно-педагогических работников: можно ли их победить?	33
<i>Номоконов В. А.</i> Коррупциогенные факторы в сфере образования.....	42
<i>Федоренко Е. Ю.</i> Психологический взгляд на коррупционное поведение	48
<i>Щедрин Н. В.</i> Коррупция в сфере образования и ее негативные последствия.....	55

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ.....65

<i>Бибик О. Н.</i> Проблемы противодействия коррупции в сфере образования	66
<i>Волкова М. А.</i> Антикоррупционное просвещение представителей заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.....	73
<i>Гутник С. И.</i> К вопросу о правовом режиме персональной и иной информации при проведении вступительных и государственных аттестационных испытаний в образовательных организациях высшего образования	83
<i>Дамм И. А., Акунченко Е. А.</i> Об организационной структуре антикоррупционного просвещения обучающихся.....	88

<i>Загвязинская О. А., Павленко О. В.</i> Формирование антикоррупционной среды: опыт Тюменского государственного университета	98
<i>Кабанов П. А.</i> Профессиональная антикоррупционная компетентность сотрудников подразделений по профилактике коррупционных правонарушений как конечная цель их антикоррупционного образования: понятие, виды и содержание	104
<i>Качина Н. В.</i> Работники образовательных организаций как субъекты коррупционных преступлений	127
<i>Магизов Р. Р.</i> Проблемы антикоррупционного образования в образовательных учреждениях высшего образования	136
<i>Мешкова Н. Д.</i> Роль молодежных избирательных комиссий в антикоррупционном просвещении молодых и будущих избирателей	143
<i>Милюков С. Ф., Савченков А. В.</i> Противодействие коррупции в сфере высшего образования	149
<i>Молчанова М. А.</i> Антикоррупционные стандарты в деятельности государственных компаний (корпораций): от репрессий к стимулам	154
<i>Москалев Г. Л.</i> Малозначительность взяточничества	162
<i>Осокова Ю. А.</i> Конфликт интересов в образовательных организациях	169
<i>Плохова В. И.</i> Обоснованный уголовный закон, его толкование и применение – гарантия соблюдения прав человека при противодействии коррупции в сфере образования	181
<i>Роньжина О. В.</i> Конфликт интересов педагогического работника	188
<i>Сурихин П. Л.</i> Недостаточная системность уголовно-правовых санкций за совершение коррупционных преступлений	194
<i>Сухарева К. С.</i> Формирование антикоррупционной компетентности государственных гражданских служащих на примере Красноярского края	200

Табакова И. Н.

Актуальные вопросы, возникающие при представлении сведений
о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного
характера.....207

Тепляшин П. В.

Наказания и иные меры уголовно-правового характера, применяемые
к осужденным за коррупционные преступления: отечественный
и зарубежные тренды.....214

Шеслер А. В., Шеслер С. С.

Опыт формирования навыков антикоррупционного поведения
у слушателей повышения квалификации в учебных заведениях
ФСИН России220

Шорохов В. Е.

Мировые практики антикоррупционной подготовки государственных
и муниципальных служащих: восточные модели230

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Павел Евгеньевич СОЛОДКОВ

Заместитель Губернатора
Красноярского края



Уважаемые участники! Коллеги, друзья!

Мне выпала честь открывать Сибирский антикоррупционный форум с международным участием, организатором которого уже четвертый год подряд при поддержке Администрации Губернатора Красноярского края выступает Сибирский федеральный университет.

Форум посвящен актуальным вопросам противодействия коррупции в сфере образования. На его площадке идет продуктивный диалог представителей научного сообщества, правоохранительных органов, исполнительной и законодательной власти. Я приветствую всех, кто уделяет заявленной теме большое внимание и сегодня готов делиться полезным опытом, разрабатывать новые подходы к предупреждению негативных ситуаций в образовательной сфере.

Президент России оценивает коррупционные проявления как угрозу национальной безопасности. Противодействие любым ее формам и проявлениям – одна из приоритетных государственных задач. От эффективности ее выполнения зависят социально-политическая стабильность и перспективы дальнейшего развития нашей страны.

Уверен, участники форума, посвященного противодействию коррупции в образовании, предложат решения, которые будут достойным ответом на поставленные вопросы.

Желаю всем плодотворной работы!



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Михаил Иванович ГЛАДЫШЕВ

Проректор по науке
Сибирского федерального университета,
доктор биологических наук, профессор

Уважаемые участники и гости Сибирского антикоррупционного форума!

Роль образования в жизни каждого человека сложно переоценить. В рамках него фактически создается или, иначе, образовывается личность, которая в перспективе должна стать полноправным участником социальных отношений. Но если в процесс образования, начиная со школьной скамьи или даже раньше, со времени пребывания в детском саду, внедряется коррупционная модель поведения, то дети начинают воспринимать коррупцию как норму, а не отклонение. В подобных условиях будущее поколение становится толерантным к коррупции и начинает регулярно воспроизводить ее в иных сферах общественной жизни. Тем самым, по сути, коррупция в сфере образования является источником всех иных форм и видов коррупции.

Проявления коррупции в сфере образования разнообразны. Некоторые из них хорошо разработаны в доктрине уголовного права, например дача или получение взятки за отличную оценку на экзамене. Но к изучению значительной части проблем в указанной сфере ученые-криминалисты и криминологи только подступают. В этом смысле сегодняшний форум является прекрасной площадкой для научно-практического диалога, которая не имеет аналогов за Уралом. И не случайно, что основным его организатором выступает Сибирский федеральный университет.

СФУ имеет внушительный антикоррупционный бэкграунд. В университете активно осуществляется антикоррупционное просвещение и антикоррупционное обучение работников и студентов. Специалистами Центра противодействия коррупции и правовых

экспертиз разработан уникальный учебно-методический комплекс, позволяющий проводить массовое и одновременно качественное антикоррупционное просвещение в сфере образования. Более десяти лет действует Антикоррупционный студенческий клуб, основной задачей которого является формирование нетерпимости к коррупционному поведению в студенческой среде. Активисты клуба совместно с научными консультантами разрабатывают и внедряют антикоррупционные деловые игры, которые уже сейчас признаны научным сообществом.

Я рассчитываю, что время, проведенное на полях форума, будет использовано рационально и эффективно. От лица Сибирского федерального университета хочу пожелать вам интересной и, главное, плодотворной работы!



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Сергей Викторович БЕЛОГУРОВ

Заместитель прокурора Красноярского края,
старший советник юстиции

Уважаемые коллеги, участники и гости форума!

За последние несколько лет органами власти предприняты значительные шаги в борьбе с коррупцией: сформирована соответствующая правовая база, созданы необходимые механизмы для ее эффективной реализации, особое внимание уделяется вопросам предупреждения и пресечения коррупционных проявлений. Вместе с тем в ряде сфер общественных отношений противодействие коррупции требует дополнительного регулирования, привлечения новых средств и методов.

К числу таковых, в частности, относится сфера образования, подверженная высоким коррупционным рискам. Это обусловлено как не всегда эффективным государственным и общественным контролем за ними, так и неполнотой превентивных мероприятий.

В числе факторов, способствующих росту коррупции в образовании, специалисты называют недостаточность антикоррупционного образовательного законодательства; укоренение в сознании обучающихся правового нигилизма. При этом государством в сферу образования ежегодно осуществляются значительные бюджетные вливания. Образование является крупнейшим элементом в публичном секторе во многих странах мира, зачастую расходы на образование превышают пятую часть всех расходов публичного сектора.

Особая опасность распространения коррупции в образовании обусловлена вовлеченностью значительного количества лиц в коррупционные связи, системным характером этого вида коррупции; негативным последствием ее распространения является снижение интеллектуального потенциала страны, ухудшение качества образования,

что, в свою очередь, создает риски и угрозы жизни и здоровью населения со стороны неквалифицированных специалистов.

В сфере образования коррупционные проявления наиболее часто встречаются:

- при осуществлении приема в образовательные организации, перевода обучающихся; их отчисления в связи с неосвоением ими образовательной программы;

- при подготовке и сдаче курсовых, дипломных работ, подготовке и защите диссертаций, проведении промежуточных и итоговых аттестаций (в первую очередь, ЕГЭ);

- при привлечении дополнительных финансовых средств, связанных с получением необоснованных финансовых выгод за счет обучающегося, в частности, путем пожертвований на нужды организаций, расходовании указанных средств не в соответствии с уставными целями, использование имущества образовательных организаций и прочее.

Органы прокуратуры, призванные обеспечить верховенство закона в достижении правозащитной цели своей деятельности, используют весь правовой инструментарий в борьбе с коррупцией в сфере образования. Кроме того, прокурорам поручено обеспечить реализацию просветительских мероприятий, в том числе в образовательных учреждениях, в целях формирования у участников образовательного процесса негативного отношения к коррупции.

Полагаю, дискуссионные площадки позволят всесторонне обсудить ключевые темы форума, обменяться имеющимся опытом, по итогам форума, определить действенные меры обеспечения безопасности образовательного процесса от коррупционных посягательств.

Желаю всем участникам форума плодотворной работы!



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Игорь Михайлович МАЦКЕВИЧ

Президент Союза криминалистов и криминологов,
доктор юридических наук, профессор

Уважаемые участники Сибирского антикоррупционного форума!
С огромным удовлетворением обращаюсь к вам с приветствием и пожеланием хорошей продуктивной работы.

На первый взгляд кажется несколько странным, что форум проводится в четвертый раз, что, возможно, может свидетельствовать о непобедимости коррупции. Но в том-то и дело, что современная коррупция и коррупция, которая была всего лишь несколько лет назад, это разные социально негативные явления. Коррупция трансформируется и мимикрирует, и научное сообщество обязано оперативно реагировать на происходящие изменения.

С коррупцией связаны многие вопросы, которые требуют оперативного решения. Без глубокого анализа этих вопросов и, следовательно, их обсуждения с представителями науки из разных областей знаний, добиться положительного результата невозможно. Администрирование в этом направлении только создает иллюзию успеха.

Важно, что борьбой с коррупцией занимается большое число ученых. Единственное, чего, на мой взгляд, не хватает, это упреждающих научных прорывов. К сожалению, мало кто может похвастаться тем, что он увидел и предупредил новые формы коррупционных проявлений.

Рыночная экономика, основанная в значительной степени на поощрении мотивов накопительства и стяжательства, неизбежно создает предпосылки для существования коррупции. Как при таких условиях ликвидировать причины коррупции – задача со многими неизвестными.

И замечательно, что Сибирский форум предоставляет площадку для обсуждения большого пласта проблем, связанных с современной коррупцией.

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Светлана Юрьевна ЗЫЛЕВИЧ

Председатель Красноярского регионального
отделения Ассоциации юристов России, президент
Нотариальной палаты Красноярского края



Уважаемые коллеги, друзья! Рада приветствовать вас всех на IV Сибирском антикоррупционном форуме!

Безусловно, тема форума в 2018 г. актуальна как ввиду изменения федерального законодательства в этой сфере, так и в силу сложившихся и укоренившихся коррупционных «традиций», которые широко распространены в образовательных учреждениях всех уровней, начиная с дошкольных учреждений образования и заканчивая учреждениями, аккредитованными в сфере подготовки кадров высшей квалификации.

Как представители общероссийской общественной организации, одной из уставных целей которой является содействие процессу упрочения правового государства и верховенства права в Российской Федерации, конечно, мы заинтересованы в сокращении числа коррупционных правонарушений и преступлений. Другой вопрос, что как общественная (некоммерческая) организация мы имеем ограниченный арсенал средств для борьбы с коррупционными проявлениями. К таким средствам можно отнести:

- проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых и разрабатываемых органами всех уровней и ветвей власти;
- включение членов Ассоциации юристов России, имеющих высшее юридическое образование, в состав различных наблюдательных и общественных советов, создаваемых при органах государственной власти;
- участие членов Ассоциации юристов России в работе итоговых аттестационных комиссий высших учебных заведений, осуществляющих подготовку юридических кадров.

Антикоррупционная общественная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов являлась и является одним из приоритетных направлений работы Красноярского регионального отделения Ассоциации юристов России. Впервые свидетельство об аккредитации Красноярского отделения в качестве независимого эксперта в этой области было получено еще в 2009 г., в мае 2018 г. мы получили такое свидетельство на новый пятилетний срок.

Для реализации всех тех задач, которые я обозначила, в Красноярском региональном отделении создана антикоррупционная комиссия, основной функцией которой является проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В состав комиссии входят ведущие специалисты – теоретики и практики, имеющие зачастую отдельное свидетельство об аккредитации в качестве независимых экспертов в этой области (физических лиц). Это и преподаватели ведущих юридических вузов края, адвокаты, частнопрактикующие юристы, корпоративные юристы и юристы, работающие в государственном секторе (госслужащие).

В КРО АЮР обращаются органы государственной власти с просьбой провести независимую антикоррупционную экспертизу, разрабатываемых ими правовых актов (МВД России, Министерство образования РФ, Федеральная антимонопольная служба, краевые министерства и службы). Выражаю надежду, что по результатам Сибирского антикоррупционного форума к нам по данным вопросам начнут обращаться также образовательные организации различного уровня.

ПОЗНАНИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ЕЕ ОСНОВНЫХ ДЕТЕРМИНАНТ



Характерные черты, типы, формы и виды коррупции в сфере образования

И. А. ДАММ

Кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, директор Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье актуализируется необходимость интенсификации научных исследований коррупции в сфере образования ввиду высокой степени ее общественной опасности. Автором рассматриваются особенности сферы существования соответствующего вида коррупции, характеризуются субъекты и цели коррупционных отношений, предлагаются основные типологии и классификации коррупционных проявлений в сфере образования. Особое внимание уделяется рассмотрению таких форм коррупции в сфере образования, как коррупционное репетиторство и коррупционное злоупотребление правом.

Ключевые слова: коррупция, образование, образовательные организации, управление образованием, характерные черты, типы, виды, формы.

Одним из важных направлений государственной политики Российской Федерации стало предупреждение коррупции. Стратегия национальной безопасности РФ, утвержденная Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683¹, относит коррупцию к числу основных угроз государственной и общественной безопасности. Как сложное социально-правовое явление коррупция проникла в различные сферы жизнедеятельности нашего общества. Не стала исключением и сфера образования.

Коррупция в сфере образования представляет собой угрозу национальной безопасности Российской Федерации. Данный вид коррупции чрезвычайно опасен потому, что образовательная система ежегодно пополняет сферы управления и отрасли народного хозяйства нашего государства дипломированными специалистами, реальный уровень знаний, навыков и умений которых может быть существенно искажен

© Дамм И.А., 2019

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 212.

коррупционными проявлениями. В деформированной коррупцией системе образования процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом, сводится к сделке, в которой существенное значение имеет лишь получение представителем образовательной организации вознаграждения за использование своего должностного положения. В таких условиях образование превращается в отношения купли-продажи, где уровень приобретаемых знаний, ценностных установок и практического опыта остается за рамками коррупционной сделки.

Опасность коррупции в образовании заключается также в том, что приобретенные обучающимися со школьной скамьи навыки решения значимых вопросов коррупционным путем формируют устойчивое нейтральное и даже позитивное отношение к коррупции, закрепляют коррупциогенный стереотип мышления и поведения. В отсутствие осознания обучающимися ценности и значимости приобретаемых знаний и навыков, а также развитой антикоррупционной культуры поведения как среди обучающихся, так и среди педагогических работников, образовательные организации, пораженные коррупцией, массово воспроизводят готовые к вступлению в коррупционные отношения молодые кадры. Очевидно, что развитие общества и государства без грамотных, квалифицированных молодых специалистов имеет весьма туманные перспективы.

В последнее время наметилась тенденция активизации исследований понятия и содержания коррупции в сфере образования. В научной российской и зарубежной литературе появились работы, посвященные различным аспектам коррупции рассматриваемого вида, а также предложениям по совершенствованию системы предупреждения: Е. А. Акунченко¹, И. И. Бикеев², И. А. Биккинин³, Л. А. Букалерева и О. А. Ястребов⁴, Н. В. Ванюхина и А. И. Скоробогатова⁵, М. А. Волкова⁶,

¹ См.: Акунченко Е. А. К вопросу об организационно-правовых основах антикоррупционного просвещения в сфере образования // Наука и школа. 2017. № 1. С. 20–28.

² См.: Бикеев И. И., Кабанов П. А. Антикоррупционное образование в России: состояние и перспективы // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2010. № 3. С. 178–188; *Их же*. Антикоррупционное просвещение: вопросы теории и практики: монография. Казань: Познание, 2019. 240 с.

³ См.: Биккинин И. А. Антикоррупционное регулирование в образовательных организациях России // Фундаментальные и прикладные разработки естественных и гуманитарных наук: современные концепции, последние тенденции развития: материалы XV Всероссийской научно-практической конференции. В 4 ч. Ростов н/Д: Южный университет (ИУБиП), 2018. Ч. 4. С. 66–68.

⁴ См.: Букалерева Л. А., Ястребов О. А. Противодействие коррупции в системе образования // Legal Bulletin. 2018. Т. 3. № 1–2. С. 18–23.

⁵ См.: Ванюхина Н. В., Скоробогатова А. И. Устранение конфликта интересов педагога как фактор профилактики коррупциогенного поведения в сфере образования // Диалектика противодействия коррупции: материалы III Всероссийской науч.-практ. конференции. Казань, 2013. С. 31–34.

⁶ См.: Волкова М. А. Роль игровых технологий в антикоррупционном просвещении молодежи (на примере интеллектуальной игры «Кто? Где? Сколько?») // Актуальные проблемы антикоррупционного просвещения и антикоррупционного образования: сб. науч. ст. по материалам II Си-

Н. Ю. Волосова¹, С. А. Воронцов², С. В. Воронцова³, И. Л. Грошев и И. А. Грошева⁴, А. Ю. Денисова⁵, С. В. Дергачев⁶, Г. Л. Ильин⁷, П. А. Кабанов⁸, А. А. Кирилловых⁹, Ю. А. Коваль¹⁰, И. А. Коннов¹¹,

бирского антикоррупционного форума. Красноярск, 2018. С. 22–28; *Ее же*. К вопросу о подходах к пониманию антикоррупционного просвещения // Проспект Свободный – 2016: сб. материалов Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых, посвященной году образования в Содружестве независимых государств. 2016. С. 10–11.

¹ См.: Волосова Н. Ю. Антикоррупционная информационная среда и ее роль в формировании антикоррупционного мировоззрения // Академический юридический журнал. 2018. № 2. С. 52–56.

² См.: Воронцов С. А. Об организации антикоррупционного просвещения в Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 1. С. 105–111.

³ См.: Воронцова С. В. Формы коррупции в системе высшего образования // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 1. С. 14–20.

⁴ См.: Грошев И. Л., Грошева И. А. Ключевые факторы коррупции в российской системе образования // Terra Economicus. 2010. Т. 8. № 3. С. 113–121.

⁵ См.: Денисова А. Ю. Коррупция в образовании // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2018. № 2. С. 179–183.

⁶ См.: Дергачев С. В. О некоторых правовых аспектах урегулирования конфликта интересов в образовательной сфере // Марийский юридический вестник. 2015. Т. 1. № 4. С. 116–118.

⁷ См.: Ильин Г. Л. О бюрократизации и коррупции в отечественном образовании // Школьные технологии. 2012. № 6. С. 9–17.

⁸ См.: Кабанов П. А. Антикоррупционное информирование как форма антикоррупционного просвещения: понятие и содержание // Мониторинг правоприменения. 2015. № 2. С. 40–46; *Его же*. Антикоррупционное консультирование как разновидность антикоррупционного просвещения: понятие и содержание // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 634–642; *Его же*. Антикоррупционное просвещение в субъектах Российской Федерации: опыт правового регулирования организации и перспективы развития // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. 2016. № 4. С. 35–55; *Его же*. Антикоррупционное просвещение как средство противодействия коррупции: понятие и содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 4. С. 42–51; *Его же*. О соотношении антикоррупционного образования и антикоррупционного просвещения как видов антикоррупционной деятельности // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 978–985; *Его же*. Понятие антикоррупционной рекламы как правовой категории: региональный аспект // Административное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 1048–1049; *Его же*. Понятие и содержание антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции // Юридические исследования. 2015. № 2. С. 12–27; *Его же*. Система количественных показателей результативности антикоррупционного просвещения как инструмента противодействия коррупции: правовое регулирование и классификация // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 853–864; *Его же*. Антикоррупционное просвещение в субъектах Российской Федерации: опыт правового регулирования организации и перспективы развития // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. 2016. № 4. С. 35–55; *Его же*. Антикоррупционная информированность: понятие, содержание, условия формирования // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. 2016. № 2. С. 38–54; *Его же*. Виктимологическое антикоррупционное просвещение: понятие, содержание, формы и средства осуществления // Юридические исследования. 2017. № 6. С. 38–64; *Его же*. Антикоррупционное информирование с использованием официальных сайтов органов публичной власти Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет: вопросы правового регулирования // Правовая информатика. 2017. № 2. С. 4–17; *Его же*. Виктимологическое антикоррупционное консультирование: правовое регулирование, понятие, содержание, формы и средства осуществления // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11. № 4. С. 5–22; *Его же*. Формирование нетерпимости к коррупционному поведению как юридически не определенная правовая категория и ее содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2019. Т. 13. № 1. С. 1007–1026.

⁹ См.: Кирилловых А. А. Публичная служба и конфликт интересов в сфере высшего образования: проблемные вопросы // Законодательство и экономика. 2015. № 2. С. 29–43.

¹⁰ См.: Коваль Ю. А. К вопросу о ситуациях конфликта интересов в сфере образования // Теория и практика общественного развития. 2014. № 4. С. 253–255.

¹¹ См.: Коннов И. А. Правовые особенности и меры по противодействию коррупции в организациях высшего образования // Евразийский юридический журнал. 2018. № 9. С. 323–325.

Н. Н. Косаренко¹, Д. Г. Левитес², Н. А. Любкина и Р. А. Лубский³, А. А. Машиный⁴, А. Н. Митин⁵, В. А. Михеев⁶, О. Н. Монахов и Н. В. Захаров⁷, И. В. Плюгина⁸, А. В. Полукаров⁹, М. Ю. Попов¹⁰, Е. Е. Румянцева¹¹, А. В. Савинский¹², Д. С. Чекменев¹³, Д. А. Шестаков¹⁴, И. В. Шишко¹⁵, Н. В. Щедрин¹⁶, К. Komalasari и D. Saripudin¹⁷, M. Poisson¹⁸ и другие.

¹ См.: Косаренко Н. Н. Противодействие коррупции в сфере образования // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2018. № 1. С. 89–93.

² См.: Левитес Д. Г. Управление образованием как область регулирования конфликтов интересов (опыт постановки проблемы) // Новое в психолого-педагогических исследованиях. 2008. № 1. С. 84–100.

³ См.: Любкина Н. А., Лубский Р. А. Коррупция в сфере высшего образования: основные проблемы и способы их разрешения в современном российском обществе // Юристъ-Правоведъ. 2018. № 3. С. 64–69.

⁴ См.: Машиный А. А., Кочергина Н. В. Противодействие коррупции в образовании: необходимость антикризисного и антикоррупционного анализа в российской системе образования // Перспективы науки и образования. 2015. № 4. С. 37–40.

⁵ См.: Митин А. Н. О контроле за рисками коррупционного свойства в сфере высшего образования // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 1. С. 13–19.

⁶ См.: Михеев В. А. Новации и конфликты в системе высшего образования современной России // Конфликтология. 2014. Т. 3. С. 176–191.

⁷ См.: Монахов О. Н., Захаров Н. В. Конфликт интересов преподавателя вуза в системе противодействия коррупции // Актуальные вопросы современной науки. 2015. № 39. С. 253–264.

⁸ См.: Плюгина И. В. Конфликты интересов и противодействие коррупции в сфере образования. URL: http://obrzakon.ru/documents/opendoc/id/1234/cat_id/85.

⁹ См.: Полукаров А. В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в социальной сфере: монография. М.: Юнити-Дана, 2017. 207 с.; *Его же*. Антикоррупционная безопасность социальной сферы // Полицейская деятельность. 2017. № 1. С. 116–126; *Его же*. Административно-принудительные средства противодействия коррупции в социальной сфере // Государство и право. 2018. № 2. С. 49–58.

¹⁰ См.: Попов М. Ю. Коррупция и современное российское образование // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2018. № 12. С. 47–50.

¹¹ См.: Румянцева Е. Е. Противодействие коррупции в системе школьного образования // Народно образование. 2012. № 10. С. 38–45.

¹² См.: Савинский А. В. Бытовая коррупция в сфере медицины и образования: вопросы криминализации // Журнал российского права. 2018. № 11. С. 152–160.

¹³ См.: Чекменев Д. С. К вопросу о комиссиях по урегулированию споров как элемента организационно-правового механизма разрешения конфликтных ситуаций между студентами и другими участниками образовательных отношений // Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета. 2014. № 4. С. 425–430.

¹⁴ См.: Шестаков Д. А. Разрушение науки и образования как толчок для преступностиведческой теории // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2017. № 4. С. 13–18.

¹⁵ См.: Дамм И. А., Шишко И. В. Предупреждение коррупции в сфере образования // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. 2016. Т. 9. № 9. С. 2269–2278; *Их же*. Предупреждение коррупционных рисков при проведении государственной итоговой аттестации в школе и вузе: правовой аспект // Юридические исследования. 2018. № 12. С. 11–29.

¹⁶ См.: Щедрин Н. В. Коррупция в «законе» (статья) // Российский криминологический взгляд. 2009. № 3. С. 351–352; *Его же*. О необходимости антикоррупционной экспертизы целевого приема в вузы // Актуальные проблемы профилактики коррупции в России на современном этапе. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2010. С. 88–92; *Его же*. Целевой прием в юридические вузы как разновидность коррупции // Проблемы формирования и реализации коррупционной и антикриминальной политики: сб. по материалам Шестой сессии Дальневосточной криминологической школы. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2009. С. 10–11.

¹⁷ См.: Komalasari K., Saripudin D. Integration of Anti-Corruption Education in School's Activities // American Journal of Applied Sciences. URL: <http://thescipub.com/PDF/ajassp.2015.445.451.pdf>.

¹⁸ См.: Poisson M. Corruption and education. URL: <http://etico.iiep.unesco.org/uploads/media/190247e.pdf>.

Различные аспекты коррупции в образовании стали предметом диссертационных исследований специалистов в области юриспруденции, экономики, социологии: Е. А. Борисова¹, Н. Ф. Бодров², Э. А. Леонтьева³, С. В. Плохов⁴, Д. А. Повный⁵, В. Н. Пугач⁶, Ю. С. Сергеева⁷, Е. В. Слесарева⁸, Ю. П. Стребков⁹ и другие.

Несмотря на значительное количество трудов, посвященных коррупции в сфере образования, вопрос о ее характерных чертах, формах, типах и видах остается открытым.

Коррупция в сфере образования выступает видом своего родового социально-правового явления. Соответственно, ей присущи все признаки родового понятия коррупции¹⁰. Вместе с тем особенности образования как сферы существования рассматриваемого вида коррупции позволяют выявить ряд ее характерных черт.

Сфера образования как разновидность общественных отношений, в которых находит свои специфические особенности коррупция, включает в себя две основные группы отношений:

- управление системой образования;
- организация образовательной деятельности.

Для названных групп отношений характерны специфическое предметное поле деятельности, субъекты, а также цели¹¹.

Управление системой образования реализуется соответствующими государственными и муниципальными органами, формирующими

¹ См.: *Борисова Е. А.* Коррупция в системе высшего образования: перспективы социального контроля (региональный аспект): дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. М., 2013. 222 с.

² См.: *Бодров Н. Ф.* Использование специальных знаний при расследовании взяточничества и других проявлений коррупции в сфере образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. М., 2013. 24 с.

³ См.: *Леонтьева Э. О.* Институализация неформальных практик в сфере высшего образования: дис. ... д-ра социол. наук: 22.00.04. Хабаровск, 2010. 352 с.

⁴ См.: *Плохов С. В.* Противодействие коррупционной преступности в социальной сфере: на примере здравоохранения и образования волгоградской и Саратовской областей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Саратов, 2013. 25 с.

⁵ См.: *Повный Д. А.* Административные процедуры как средство противодействия коррупции в образовании Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Челябинск, 2011. 23 с.

⁶ См.: *Пугач В. Н.* Взаимодействие качества образования и экономической безопасности вуза: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2010. 164 с.

⁷ См.: *Сергеева Ю. С.* Формирование у студентов – будущих бакалавров юриспруденции компетентности в сфере противодействия коррупции: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.08. М., 2018. 220 с.

⁸ См.: *Слесарева Е. В.* Институциональные реформы в сфере образования в России и за рубежом (Теория и практика): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2004. 199 с.

⁹ См.: *Стребков Ю. П.* Коррупционные преступления в сфере образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2012. 22 с.

¹⁰ См.: *Дамм И. А.* Понятие, признаки и виды коррупции // Предупреждение коррупции в системе уголовной юстиции: сб. материалов Международного научно-практического семинара. Красноярск: ИЦ КрасГУ, 2003. С. 121–127.

¹¹ См.: *Дамм И. А.* Коррупция в сфере образования: понятие, характерные черты, формы и виды // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 4. С. 6.

в пределах своей компетенции систему взаимодействующих органов, осуществляющих управление в сфере образования (государственных и муниципальных), принятие и реализацию программ, направленных на развитие системы образования, проведение мониторинга в системе образования, информационное и методическое обеспечение деятельности государственных и муниципальных органов, осуществляющих управление в сфере образования, государственную регламентацию образовательной деятельности и др. (п. 2 ст. 89 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Организация образовательной деятельности объединяет в себе ключевые направления работы образовательных организаций, а именно: образовательный процесс, административную деятельность, а также хозяйственную деятельность по обеспечению образовательного процесса. При этом наиболее выражены особенности коррупции в образовании проявляются в отношениях, складывающихся в образовательном процессе между педагогическим работником и обучающимся (его представителем). В свою очередь, коррупционные отношения, складывающиеся в хозяйственной деятельности образовательной организации, обладают менее выраженными особенностями и типичны для большинства хозяйствующих субъектов.

Круг субъектов коррупционных отношений в сфере образования разнообразен. В научной литературе традиционно выделяется две стороны в коррупционных отношениях: это сторона пассивного подкупа и сторона активного подкупа. Представленная классификация вполне применима и к характеристике коррупции в сфере образования.

Субъекты пассивного подкупа в образовании – это участники отношений в сфере образования, использующие свое должностное, служебное положение (статус) в личных или групповых интересах за материальное или нематериальное вознаграждение.

Субъекты активного подкупа в образовании – это участники отношений в сфере образования, предоставляющие выгоды и преимущества стороне пассивного подкупа.

Еще одной неотъемлемой характеристикой коррупционных отношений в сфере образования выступают **коррупционные цели**, которые также имеют свою специфику. Так, субъекты пассивного подкупа в образовании, как правило, вне зависимости от сферы управленческой или образовательной деятельности, используют свое служебное положение (статус) с целью извлечения выгод как материального, так и нематериального характера. Коррупционные цели субъектов активного подкупа зависят от того, в какой группе отношений совершается коррупционное деяние: в сфере управления образованием или в сфере деятельности

образовательной организации. Как правило, субъектам активного подкупа в сфере управления образованием свойственно стремление обеспечить принятие управленческих решений представителей соответствующих органов власти в интересах образовательных организаций, которые они возглавляют. Субъекты активного подкупа, вступающие в коррупционные отношения в рамках деятельности образовательной организации, преследуют иные цели. Например, в образовательном процессе целью субъекта активного подкупа является прохождение обучающимся промежуточной или итоговой аттестации. В административной деятельности образовательной организации субъекты активного подкупа могут преследовать цели противоправного предоставления академического отпуска, перевода с платной формы обучения на бюджетную, получения жилого помещения в общежитии и т. п.

Формированию системных знаний о коррупции в сфере образования может способствовать применение методов классификации и типологизации. Использование названных методов имеет значимый познавательный потенциал, поскольку систематизация и структурирование научного знания позволят вскрыть особенности данного вида коррупции, не столь очевидные при первом приближении к его исследованию. В связи с чем для криминологической науки открываются новые перспективы по систематизации знаний о рассматриваемой разновидности коррупции. Учитывая крайне негативные последствия коррупции в сфере образования, а также существующие методы ее предупреждения, которые заключаются преимущественно в привлечении к уголовной ответственности педагогических работников за получение мелких взяток, представляется очевидной необходимость интенсифицировать изучение особенностей коррупции данного вида. Выявление видов и типов коррупционных отношений, а также оценка степени их общественной опасности будут способствовать выработке системных и адекватных мер предупреждения.

В массиве коррупционных отношений в сфере образования ключевое познавательное значение имеет выделение уже указанных ранее двух групп отношений:

- по управлению системой образования;
- по организации образовательной деятельности.

Особенности коррупции проявляются в зависимости от типа¹ образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы:

- дошкольные образовательные организации;

¹ Прямое указание на «тип» образовательной организации содержится в ст. 23 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

- общеобразовательные организации;
- профессиональные образовательные организации;
- образовательные организации высшего образования.

В зависимости от того, каким субъектом создана образовательная организация, можно выделить коррупцию в государственных, муниципальных и частных образовательных организациях. Особенности коррупционных проявлений в государственных и муниципальных образовательных организациях в силу их финансирования из соответствующих бюджетов будут различаться в сравнении с частной образовательной организацией, где организация образовательной деятельности зависит от самоокупаемости.

По критерию наличия права на осуществление образовательной деятельности особенности коррупционных проявлений могут выявляться в образовательных организациях, организациях, осуществляющих обучение, и в деятельности индивидуальных предпринимателей.

В зависимости от наличия функций управления можно выделить коррупционные деяния, совершаемые лицами, осуществляющими управленческие функции в образовательных организациях, и лицами, не обладающими таковыми. К числу последних можно отнести педагогических, научных и иных работников образовательной организации.

По характеру использования служебного положения субъектами пассивного подкупа в коррупционных отношениях в образовании выделяются использование служебного положения в пределах своих служебных полномочий и использование служебных полномочий, связанное с их злоупотреблением или превышением.

По характеру извлекаемых выгод коррупция в сфере образования может быть классифицирована на связанную с извлечением выгод материального характера и связанную с извлечением выгод нематериального характера.

Большое значение для предупреждения коррупционного поведения в сфере образования имеет выделение трех основных его типов:

- отклоняющегося;
- правонарушающего;
- преступного.

Основу отклоняющегося коррупционного поведения составляют нарушения субъектами коррупции в сфере образования общепринятых норм морали и нравственности. Правонарушающее коррупционное поведение характеризуется нарушением норм права и выражается в совершении субъектом коррупции дисциплинарного или административного проступка. Преступное коррупционное поведение

в сфере образования находит свое выражение в совершении преступлений субъектом уголовной ответственности.

Важное значение для криминологического познания имеет классификация коррупционных правонарушений в сфере образования по характеру и степени общественной опасности на коррупционные проступки (дисциплинарные, гражданско-правовые и административные) и коррупционные преступления¹.

Выделение классификации и типологий коррупционных проявлений в сфере образования при достаточном уровне обобщения знаний может быть продолжено далее по иным основаниям и признакам. Вместе с тем некоторые уже существующие формы коррупции, в силу отсутствия системных знаний о проявлениях коррупции в сфере образования, пока трудно поддаются классификациям и типологизациям. К числу таких форм, например, следует отнести *коррупционное репетиторство*.

Репетиторство как деятельность по оказанию уполномоченными субъектами образовательных услуг может осуществляться в *правомерной* или *противоправной* форме. *Правомерное* репетиторство осуществляется в соответствии с требованиями законодательства об оказании образовательных услуг. Оказание возмездных репетиторских услуг вне образовательной организации или без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, а значит без уплаты налогов, *неправомерно* и может повлечь наступление неблагоприятных последствий в виде привлечения к юридической ответственности. Репетиторство, осуществляемое педагогическим работником на возмездной основе самостоятельно и без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, в научной литературе именуют «теневым».

Коррупционное репетиторство обладает всеми характерными чертами коррупции. Так, коррупционное репетиторство находит свое проявление преимущественно в сфере осуществления образовательной деятельности, т. е. деятельности по реализации образовательных программ. Данный вид репетиторства осуществляется также при подготовке к вступительным испытаниям в образовательные организации.

Субъектами пассивного подкупа в коррупционном репетиторстве выступают педагогические работники, имеющие право на осуществление образовательной деятельности, принимающие участие в деятельности по реализации образовательных программ. Атрибутивным признаком, характеризующим сторону пассивного

¹ См.: Дамм И. А. Типологизации и классификации коррупции в сфере образования: криминологический аспект // Юридическое образование и наука. 2018. № 6. С. 7–17.

подкупа в коррупционном репетиторстве, является использование своего должностного положения при оказании образовательных услуг. Типичный пример коррупционного репетиторства – создание педагогическим работником, принимающим зачеты или экзамены, осуществляющим иные формы контроля в рамках реализации образовательной программы, условий с целью вынужденного получения обучающимися платных образовательных услуг для сдачи зачетов, экзаменов и пр. В данном случае педагогический работник использует преимущества своего должностного (служебного) положения, чтобы извлечь выгоду.

Субъектами активного подкупа в коррупционном репетиторстве выступают обучающиеся и их законные представители.

Цели коррупционного репетиторства характерны и для иных видов коррупционных отношений – это получение педагогическим работником выгод как материального, так и нематериального характера. Примерами извлечения выгод нематериального характера могут стать оказание репетиторских услуг ребенку руководителя образовательной организации за покровительство или попустительство по службе или оказание репетиторских услуг ребенку врача, который, в свою очередь, обеспечит неправомерные преимущества при получении педагогическим работником услуг в сфере здравоохранения. Образно выражаясь, это оказание противоправных услуг по схеме «ты – мне, я – тебе»¹.

В научной методической литературе выделяются следующие формы проявления коррупционного репетиторства:

- когда студентов (школьников) шантажируют их собственные учителя, чтобы они обращались к ним за частным репетиторством;
- когда давление осуществляется на родителей, чтобы они платили за частное репетиторство учителям;
- когда учителя намекают, что частное репетиторство необходимо или даже является условием для повышения студента (перехода ученика в следующий класс);
- когда студенты, которые не посещают частного репетитора, наказываются или им ставят меньше оценок;
- наконец, когда преподаватели не преподают всю программу, чтобы обязать (вынудить) студентов прибегать к урокам частных репетиторов².

¹ См.: Дамм И. А. Коррупционное репетиторство и его предупреждение // *ВН: Административное право и практика администрирования*. 2018. № 1. С. 24–32.

² См.: Пуассон М. Видеокомментарий // *Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования: учеб.-метод. комплекс* / под ред. И. А. Дамм. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2017. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).

Помимо коррупционного репетиторства, коррупция в сфере образования может проявляться в форме *коррупционного злоупотребления правом*. Данная форма, в сравнении с коррупционным репетиторством, в меньшей степени исследована.

Коррупционное злоупотребление правом в сфере образования характеризуется формальной законностью поведения участников образовательных отношений, поскольку такое поведение не нарушает каких-либо конкретных правовых предписаний. Однако в подобных действиях усматриваются признаки противоправного использования своего должностного положения, статуса, причиняющего вред интересам иных участников образовательных отношений, а также общества и государства.

Коррупционное злоупотребление правом педагогического работника может выражаться в предоставлении необоснованных преимуществ обучающимся. Например, классный руководитель обучающегося находится в давних дружеских отношениях с его родителями, в связи с чем уделяет особое внимание успеваемости данного ученика, предоставляет дополнительные возможности ребенку для участия в олимпиадах, мероприятиях внеклассной жизни, инициативно включается в решение проблем ребенка, выделяет среди одноклассников похвалой, одобрением и пр., причем в отношении других обучающихся аналогичных действий не осуществляет. При этом педагог и родители обучающегося регулярно приглашают друг друга в гости, помогают друг другу в трудных жизненных ситуациях, обмениваются подарками и пр. С одной стороны, такая своего рода опека обучающегося не является его должностной обязанностью и осуществляется им по собственной инициативе, с другой стороны, подобное поведение может поставить в неравное положение обучающихся и вызывать сомнения в объективности и беспристрастности педагога.

Исследование коррупционного злоупотребления правом как комплексной этико-правовой категории имеет значимый научно-практический потенциал. В отличие от государственных и муниципальных служащих на педагогических работников возложены не только непосредственные трудовые функции по образованию обучающихся, но также и их воспитание. В связи с чем к педагогу должны предъявляться повышенные требования по соблюдению не только правовых норм, но также норм этики и морали. Работник образовательной организации, и прежде всего педагогический работник, – квалифицированный морально-нравственный ориентир для формируемой личности будущего специалиста. В связи с чем поведение работника сферы образования должно быть безупречным, а любые

формы коррупционного злоупотребления правом, ставящие под сомнение добросовестность, порядочность, ответственность, объективность и беспристрастность исполнения им своих трудовых обязанностей, должны быть исключены. Сказанное позволяет сделать вывод о появлении предпосылок для проведения комплексного исследования коррупционного злоупотребления правом в сфере образования и выработки мер по его предупреждению.

На современном этапе развития научного знания коррупция в сфере образования представляет собой сложное и пока еще недостаточно хорошо изученное социально-правовое явление. Научному сообществу еще предстоит тщательная и скрупулезная систематизация знаний об этом виде коррупции. Вместе с тем уже в настоящее время ущерб от коррупции в сфере образования колоссален. Это и убитые врачами-неучами пациенты, и необоснованно обвиненные недоученными следователями и незащищенные такими же адвокатами обвиняемые, а также невинно осужденные. Это сгоревшие, обвалившиеся, разрушившиеся хозяйственные помещения, жилые дома, мосты, прочие постройки и сооружения, выполненные «дипломированными» специалистами, и прочее. Неслучайно в переводе с латинского «*corruptus*» означает «испорченный», а «*corruptore*» – «портить, обольщать, соблазнять, развращать, совращать».

Коррупция в сфере образования – проявление неадекватности человека, общества и государства, когда при общем попустительстве делается возможным и даже оправдывается решение коррупционным путем краткосрочных образовательных задач, при крайне негативных и даже необратимых последствиях в будущем. В сложившейся ситуации представляется очевидной потребность общества и государства в обеспечении антикоррупционной безопасности сферы образования.



Коммерциализация образования и коррупция

М. П. КЛЕЙМЕНОВ

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, Омск

Аннотация. Статья посвящена анализу взаимосвязи внедрения рыночных отношений в сферу образования и коррупции. Предметом исследования являются детерминация и формы проявления коррупции в образовательной сфере, а также актуальные возможности противодействия им. Автором использован диалектический подход к познанию социальных явлений, позволяющий проанализировать их в историческом развитии и функционировании в контексте совокупности объективных и субъективных факторов, который определил выбор следующих методов исследования: формально-логический, сравнительно-правовой, статистический, документальный, социологический. Установлено, что наиболее распространена коррупция и, по существу, легализована коррупция в сфере частного образования. Между тем ей не уделяется внимания ни в научных исследованиях, ни в средствах массовой информации, ни в правоприменительной практике. Внесено предложение по внедрению общегосударственных антикоррупционных стандартов в частную образовательную деятельность.

Ключевые слова: коррупция, коррупционное правонарушение, образование, частная образовательная деятельность, антикоррупционные стандарты.

Распад СССР, который Президент России В.В. Путин назвал крупнейшей геополитической катастрофой XX века¹, и последовавшие затем глобальные реформы на постсоветском пространстве, включая Россию, часто характеризуют как социальную революцию². С нашей точки зрения, здесь точнее говорить о контрреволюции.

© Клейменов М. П., 2019.

¹ Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2015 г. // Российская газета. 2005. 26 апр.

² Молевич Е. Ф. Социальная революция в России на рубеже 90-х годов XX века // Вестник СамГУ. № 8/1 (109). С. 250–257.

Следует вначале определить методологическую позицию, уточнив содержание некоторых ключевых понятий. Это помогает сделать Альфонс Ламартин, автор «Истории жирондистов», который сформулировал ряд замечательных идей. Первая идея имеет отношение к пониманию истории. А. Ламартин пишет: «Летопись – не история, чтобы история заслуживала свое наименование, ей нужна совесть, потому что потом история становится совестью рода человеческого»¹. Итак, исторические оценки должны быть основаны на незыблемом фундаменте онтологии нравственных законов, такие оценки не могут быть релятивистскими, на чем настаивают апологеты постмодернизма². Совесть как глас Божий в человеке и человечестве³ основана на вечных критериях, потому что Бог неизменен и вчера, и сегодня, и завтра: «Я Господь, Я не изменяюсь» (Мал. 3:6); «Я Господь первых, и в последних – Я тот же (Ис. 41:4).

Вторая идея утверждает различие между мятежом и революцией. «Мятеж рождается внизу, революция наверху, мятежи есть не что иное, как народный гнев, революции же – это идеи эпохи»⁴. Важно только добавить – *прогрессивные* идеи эпохи. Революции – это движение вперед, к светлому будущему. Если использовать слова известной песни, революция – это «птица счастья завтрашнего дня», она обещает, что «завтра будет лучше, чем вчера». Революция – это поиск честных ответов на вызовы современности. Напротив, контрреволюция – это регресс, движение назад, в темное прошлое, отказ от позитивных изменений, воплощение стремления остановить неизбежное наступление будущего любой ценой. Контрреволюция – это поиск лукавых ответов на вызовы современности.

Движущей силой контрреволюции, которую выдающийся режиссер, видный политический и общественный деятель С. С. Говорухин охарактеризовал как «Великую криминальную революцию», было элементарное стремление конвертировать власть в собственность. Об этом достаточно откровенно писал Е. Т. Гайдар: «Сегодня мы можем подвести предварительный итог социально-экономическим переменам последних лет. Если постараться обобщить их в виде формулы, то ее можно представить как обмен власти на собственность... Россию у номенклатуры нельзя, да и не нужно отнимать силой, ее можно “выкупить”. Если собственность отделяется от власти, если возникает

¹ Ламартин А. История жирондистов: в 2 т. Т. I. М., 2013. С. 5.

² Фейерабенд П. Наука в свободном обществе. М., 2010. С. 11–12, 112, 157.

³ Пестов Н. Е. Современная практика православного благочестия: в 2 т. Т. I. М., 2000. С. 282–287.

⁴ Ламартин А. Указ. соч. С. 12.

свободный рынок, где собственность все равно будет постоянно перемещаться, подчиняясь закону конкуренции, это и есть оптимальное решение... Это один вариант “обмена власти на собственность”. Он устраивал демократию, но не номенклатуру. <...> Номенклатуре (директорам, руководящим чиновникам Совмина, генералам ВПК и КГБ, секретарям обкомов и райкомов и т. д.), которая действительно ради обретения собственности шла на смену системы, поступалась частью своей административной власти, нужен был другой вариант обмена: приобрести собственность и сохранить гарантию власти!¹ Эти главные идеи и сформировали идеологию контрреволюции – разбогатеть, захватить общественную собственность и преобразовать ее в частную. Иными словами, был избран путь реформатирования «развитого социализма» (Л. И. Брежнев) в «криминальный капитализм» (А. Б. Чубайс).

«Накопления граждан были обесценены, старые идеалы разрушены. Многие учреждения распущены или реформировались на скорую руку. Целостность страны оказалась нарушена террористической интервенцией и последовавшей хасавюртовской капитуляцией. Олигархические группировки, обладая неограниченным контролем над информационными потоками, обслуживали исключительно собственные, корпоративные интересы. Массовая бедность стала восприниматься как норма. И все это происходило на фоне тяжелейшего экономического спада, нестабильных финансов, паралича социальной сферы»².

Следует высказать убеждение, что именно «новый российский капитализм» обусловил распространение коррупции в сфере образования. Подмена целей образования (выдвижение во главу угла получение прибыли вместо подготовки компетентного специалиста и воспитания человека труда и патриота) закономерно сказалась на содержании и результатах образовательного процесса по различным направлениям. Особенно пострадала система высшего образования. Наряду с отказом от плановой подготовки специалистов в соответствии с потребностями развития государства (что привело к «перепроизводству» одних и дефициту других) появились внебюджетные образовательные учреждения, предоставляющие образовательные услуги на платной основе. Именно они являются основной гаванью коррупции в сфере

¹ Гайдар Е. Т. Собрание сочинений. В 2 т. М.: Евразия, 1997. Т. 1. Государство и эволюция. Дни поражений и побед. С. 121–122.

² Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2015 г.// Российская газета. 2005. 26 апр.

образования, в том числе легальной. Свидетельствами обоснованности этого вывода являются следующие факты:

- ректорами и проректорами, также руководителями финансовых подразделений частных образовательных учреждений являются родственники (Московский финансово-юридический университет. Ректор Забелин Алексей Григорьевич. Первые проректоры – его дети: Забелин Олег Алексеевич, Забелина Светлана Алексеевна. Налицо явный конфликт интересов, однако он не попадает в сферу действия Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018), поскольку обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов не возлагается на руководство частных образовательных учреждений. Это, несомненно, пробел в антикоррупционном законодательстве, который поощряет коррупцию в негосударственных образовательных учреждениях;

- частные образовательные учреждения, признанные по закону некоммерческими организациями (п. 18 ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ, ред. от 25.12.2018), являются, по существу, бизнес-проектами. Распорядители бюджетов этих организаций прибегают к различным схемам, которые позволяют им расхищать средства, предназначенные для обучения. Такие хищения, совершенные путем обмана или злоупотребления доверием, присвоения или растраты, отнесены к преступлениям коррупционной направленности¹. Однако внимания правоохранительных органов они, как правило, не привлекают. В результате лица, выполняющие управленческие функции в некоммерческой образовательной организации, с использованием своего служебного положения становятся владельцами дорогих объектов недвижимости (в России и за рубежом);

- ориентация частных образовательных учреждений не на качество образовательных услуг, а на количество обучаемых. В таких заведениях студент искренне удивляется, когда преподаватель не ставит зачет, требуя знаний, ведь он заплатил за обучение. Руководители же стараются избавиться от принципиальных преподавателей. Вкупе с распространением дистанционного обучения налицо скрытая форма продажи дипломов о высшем образовании (в рассрочку);

¹ Указание Генпрокуратуры России № 853/11, МВД России № 5 от 25.12.2018 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

– личность коррупционеров частных образовательных учреждений характеризуется наличием социальных патологий, среди которых превалирует алчность, жадность. Свои личные автомобили они содержат на балансе образовательных организаций, а преподавателям и учебно-вспомогательному составу платят унижительную заработную плату, нещадно их при этом эксплуатируя. Тенденцией последних лет стало замещение должностей преподавателей выпускниками, которые не могут претендовать на достойное денежное содержание, в результате чего качество образования заметно снижается.

Все это указывает на необходимость внедрения общегосударственных антикоррупционных стандартов в частную образовательную деятельность.

Коррупционные проявления в системе аттестации научных и научно-педагогических работников: можно ли их победить?

И. М. МАЦКЕВИЧ



Доктор юридических наук, профессор, президент Союза криминалистов и кримиологов, Главный ученый секретарь Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки России, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры уголовного права и криминологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Москва

Аннотация. Коррупция опасна своими сопутствующими проявлениями. К числу таковых относятся nepотизм, фаворитизм и лоббизм. Все эти негативные проявления присутствуют при аттестации научных работников. Аттестация научных кадров чрезвычайно уязвима с точки зрения воздействия на нее коррупционных факторов и рисков. Опасность заключается в том, что любые положительные моменты, которые могут быть использованы для благих научных целей, могут применяться во вред науке. Коррупционные проявления в аттестации научных кадров в ближайшее время искоренить не удастся. В то же время мириться с их наличием нельзя. Борьба с коррупцией будет тем более эффективной, чем больше представители научной общественности будут вести себя организованно и целеустремленно. Определяющая роль при этом будет за государственными институтами, что прямо вытекает из наших исторических традиций. В то же время традиции на то они и традиции, чтобы им не только следовать, но и устанавливать новые.

Ключевые слова: коррупция, nepотизм, лоббизм, фаворитизм, аттестация, наука, причины коррупции, услуги в сфере образования, научная актуальность, научная результативность.

Формирование сознания человека, причем такого сознания, которое может содействовать переходу к безопасному будущему, сегодня оказалось под серьезной угрозой. Отстающее от бытия сознание – это удел не только отдельного человека, но и всего мирового сообщества во времена модели неустойчивого развития, при которой мы сегодня живем. Однако другого пути перехода к будущему устойчивому развитию, как «через опережающее сознание», просто не существует¹.

© Мацкевич И. М., 2019

¹ Урсул А. Д., Урсул Т. А. Будущее как проблема научного исследования // Стратегические приоритеты. 2016. № 2. С. 71–72.

В этом смысле коррупционные проявления в области научной аттестации имеют чрезвычайную актуальность, поскольку оказывают пагубное влияние на будущее развитие не только науки, но и на развитие конкретного общества и государства.

Современные научные изыскания, особенно в области гуманитарных исследований, характеризуются следующими чертами: 1) оторванность от реалий; 2) неподтвержденная актуальность; 3) отрывочность и несистемность методологии; 4) слабая эмпирическая база; 5) плохо просчитанные предложения по совершенствованию той или иной предлагаемой модели поведения.

Невнедрение в практику полученных научных результатов происходит не только из-за их невостребованности, но и по многим другим причинам: 1) закостенелость бюрократической научной системы; 2) лишние хлопоты чиновника, которые, кроме потенциальной головной боли, никаких благ ему не сулят; 3) непривязанность системы управления к научным творческим прорывам; 4) отсутствие материального обеспечения внедрения науки в практику; 5) плохая координация науки и практики в целом по стране.

В то же время с сожалением приходится констатировать, что значительная часть положений, выносимых на защиту в той или иной диссертации, на самом деле нужна только тому, кто защищает эти положения. Я был свидетелем, как работник прокуратуры, искренне пытаюсь разобрать в том, как устроена работа Высшей аттестационной комиссии, взялся изучать соответствующую диссертацию, после чего стал спрашивать у меня, в чем дело? То ли, по его словам, он такой тупой, то ли в диссертации написана полная ерунда. Моим первым побуждением было отстоять корпоративные интересы научного сообщества, но, ознакомившись с текстом работы, за которую была присуждена степень кандидата юридических наук, я был вынужден согласиться с тем, что работник прокуратуры вовсе не такой тупой, а в действительности его второй тезис является истиной.

Коррупция давно перестала быть тождественной взяточничеству. Между тем в глазах не только обывателей, но и многих практических работников правоохранительной системы, а также других должностных лиц, которые занимаются борьбой с коррупцией, именно взяточничество – и есть коррупция.

Следует напомнить, что в соответствии с ч. 1 ст. 6.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127 в целях обеспечения *государственной научной аттестации* (здесь и далее курсив мой – И. М.). Правительством Российской Федерации создается Высшая аттестационная комиссия.

Исходя из смысла закона, в России существует единая (*единственная*) государственная научная аттестация. Поэтому всякие злоупотребления в рассматриваемой области, несомненно, наносят урон прежде всего государству и должны быть признаны коррупционными. С другой стороны, прямые и примитивные отношения в виде дачи и получения взятки здесь, как правило, не происходят. Подготовка диссертации под так называемый «ключ» не соискателем, а специально нанятым для этого человеком вряд ли можно назвать взяточничеством. Скорее, это договорные отношения, которые даже, как это ни парадоксально звучит, вполне легально можно было бы закрепить соответствующим договором, вписывающимся в законодательные положения Гражданского кодекса.

Между тем в системе государственной аттестации важен не только текст диссертации и само диссертационное исследование вместе с его научными результатами, но и личность диссертанта. Для общества и государства важно восполнение научных кадров и научного потенциала страны. Справедливо считается, что одним из наиболее эффективных и прозрачных способов решения этой задачи является подготовка и защита диссертаций. В п. 10 Положения о порядке присуждения ученых степеней (утверждено Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842) прямо сказано, что диссертация должна быть написана автором *самостоятельно*.

При этом возникает масса вопросов юридического и этического характера.

1. Что для общества и государства важнее – научный результат или самостоятельное авторство научного исследования?
2. Кто должен (и должен ли) обеспечивать дополнительные бытовые услуги и главное научные затраты исследователя, если средств, выделяемых в рамках государственной поддержки, не хватает?
3. Кто определяет востребованность научных результатов?
4. Что происходит с полученными результатами научного исследования, если общество и государство не заинтересовано в их продвижении на мировом научном пространстве?
5. Насколько исследователь самостоятелен в решении финансирования собственных научных проектов?

Ответы не только на эти, но и на многие другие вопросы далеко не так очевидны, как кажется. Даже несмотря на некоторую провокационность поставленных проблем. Многие из них можно назвать вечными.

Ученый часто действует в своих собственных интересах, а не в интересах общества. Он занимается тем, что ему интересно и что для

него значимо. Строго говоря, это никому, кроме него, не нужно. Он – естественный эгоист, поскольку отшельник всегда эгоист, хотя в результате оказывается, что он решал задачи всего человечества, ничего не получая взамен. Нередко ученые, давая миру гениальные результаты своего труда, прозябают в нищете, не умея заработать на собственном открытии. Частенько даже их имена остаются в тени, и совершенно посторонние от науки люди присваивают себе их открытия. Вспомним, что официальным изобретателем радио считается отнюдь не А. С. Попов, вспомним, как у «отца» Кока-Колы Дж. Пембертона отобрали и его продукт, и само название сегодня всемирно известного напитка. (При этом, если бы Пембертон не продал свое изобретение, вполне вероятно, Кока-Кола пропала бы в неизвестности. Сколько рецептов подобных кока-кол бесследно исчезли!) Похожие примеры можно приводить до бесконечности. Меня беспокоит то, что я привожу примеры из прошлого, но в современном научном мире мало что изменилось в этой связи. Вопросы авторского права – одни из самых болезненных как в мире науке, так и в мире художественного слова.

Автор многочисленных исторических и большей частью около-исторических романов Александр Дюма использовал труд большого числа литераторов, которые соглашались писать под именем «торговой марки Дюма» свои тексты. В историю подобное явление вошло под названием «труд литературных негров», по-видимому, из-за того, что эти люди за относительно небольшие деньги обеспечивали внешний лоск своих работодателей. Как известно, Огюст Маке, один из таких «негров», который работал вместе с Дюма и с ним написал такие романы, как «Три мушкетера», «Графиня де Монсоро» и др., в 1858 г. начал против своего партнера судебный процесс о признании неразделенного соавторства. Он заручился письменным свидетельством бывшего главного редактора «Сьекль» Матареля де Фьенна, который вспомнил, что О. Маке показывал ему утерянную часть рукописи «Виконта де Бражелона» с авторским текстом в тридцать строк. Но О. Маке один за другим проиграл три судебных процесса против Дюма, в том числе потому, что на пятьсот строк текста Дюма у него приходилось тридцать строк собственного авторского текста.

Вспоминая об этом деле, невольно задумываешься о современных тяжбах, которые затевают люди, стоящие рядом с наукой, из-за компиляции одной – двух страниц в диссертациях, написанных 17 лет назад. Не то чтобы я против таких споров и что я за компиляцию, но не знаю, что это и как это назвать, но только это точно не наука. Показательно, кстати, что в большинстве стран такие споры являются прерогативой судов, а у нас это «ведомственные разборки».

Рыночная экономика и социальное государство не заинтересованы друг в друге. Государство, в котором приоритетом выступает рыночная экономика, естественным образом избавляется от лишнего материального обременения, переводя в область коммерции все, что возможно и невозможно, и пытаясь на этом не только сэкономить, но и заработать. Тот, кто помнит советскую экономическую и социальную модель, пусть вспомнит случаи, когда за лечение, а тем более за операцию ребенка брали деньги? Может быть, такие единичные случаи были на уровне эксцесса исполнителя, но не более того. Сейчас не исключением, а *правилом* стало, что за лечение детей нещадно берутся деньги. Довольно странно при этом выглядит политика поддержки материнства – деньги даются после рождения ребенка, а что потом происходит с этим ребенком, получается, никого, кроме его родителей, не интересует.

Надо при этом иметь в виду, что рыночная, то есть капиталистическая, экономика является криминогенной по своей сути. В условиях рыночной экономики происходит постоянное сращивание представителей коррумпированной части государственного аппарата с представителями теневой экономики и последних – с представителями криминального мира. Те, кто олицетворяет теневую экономику, в своем большинстве одновременно представляют весь спектр современной рыночной экономики, и они, в свою очередь, являются людьми совершенно особой категории, для которых нарушение установленных правил поведения является обычным, нормальным делом.

Наука не является в этой логике рыночной экономики исключением из общих подходов в отказе ей в помощи. Рыночная экономика не очень заинтересована в науке. Особенно, если наука не дает немедленных потребительских результатов. Не дать науке денег, а максимально избавить государство от несения каких-либо затрат на проведение научных изысканий – вот естественная задача рыночной экономики. Исследования на оборону – не в счет.

Рыночная экономика предопределяет коммерциализацию практически всего, в том числе и отношений в сфере науки. Из-за этого любые формализованные критерии оценки труда ученого, например, тот же показатель публикационной активности, будет немедленно окружен многочисленными коммерческими предложениями по поводу того, как обеспечить рост индекса Хирша, как организовать публикацию в журналах из международных баз цитирования и т. п. И все это за деньги, и все это никак не связано с наукой. Большая часть этих предложений – откровенно мошеннические операции, с которыми представители правоохранительных органов не могут бороться,

потому что внешне все это выглядит вполне законно. Более того, такие операции и по содержанию являются законными в рамках той самой рыночной экономики.

Здесь надо искать причины коррупции в вопросах аттестации ученых степеней. Если образование у нас в условиях рыночной экономики является услугой, почему нельзя воспользоваться услугой по подготовке и защите диссертации? Неважно, что в вопросах, поставленных в купленной диссертации, ее номинальный автор ничего не понимает. Он же приобретает ученую степень в рамках услуги, а не собственные научные выводы. То есть ученая степень для него – не ступень собственного достижения, а престижный документ. Спрашивать при такой логике научные результаты от этого человека и от его диссертации – нелепо. Собственно говоря, никто эти результаты и не спрашивает.

Разумеется, и в советские времена, и раньше диссертации писались за деньги «литературными неграми». Ничего нового сейчас здесь не происходит. Но если человек, обладавший такой ученой степенью, оказывался профессионально несостоятельным, практически неминуемо разгорался скандал. В современных реалиях скандал может разгореться только в том случае, если работа будет признана недобросовестным образом скомпилированной. Научный мир в той или иной области знаний представляет собой чрезвычайно узкий круг, и обычно все друг про друга знают. В том числе все знают, кто корпел над диссертацией, а кто ее покупал. Есть чиновники относительно высокого ранга, которые, защитив кандидатскую диссертацию, через год успешно защищали докторскую. В области юриспруденции, например, это не то чтобы невозможно, а просто бессмысленно. Потому что за год после кандидатской диссертации не может произойти таких больших правовых событий, которые требовали бы научного обобщения на уровне докторской диссертации. Тем не менее такие защиты происходят. Можно ли это назвать коррупцией? Вроде бы – да. А может быть – и нет.

С одной стороны, коммерческие предложения о приобретении ученых степеней свидетельствуют о востребованности этого юридического статуса, что само по себе неплохо. С другой стороны, в какой-то момент у нас не осталось ни одного губернатора, который не обладал бы ученой степенью. Они все до одного занимались наукой и научными изысканиями? Почему в таком случае они не внедряют собственные результаты хотя бы в своей практической деятельности? Вопрос, конечно, риторический. Ответ на него не менее риторический, чем вопрос, хотя такого выражения (риторический ответ)

не существует, – слава богу, что не внедряют, поскольку их научные результаты придуманы как раз для того, чтобы их никуда не внедрять.

Но являются ли эти очевидные негативные явления коррупционными?

Коррупция опасна своими сопутствующими проявлениями. К числу таковых относятся nepотизм, фаворитизм и лоббизм. Все эти негативные проявления присутствуют при аттестации научных работников.

Как и во всех предыдущих случаях, рассматриваемые проявления могут трактоваться по-разному. В науке распространено, что отец передает сыну свои знания, в том числе (условно) свои ученые звания и степени. В том смысле, что щедро с ним делится наработками и полученными результатами. Ничего порочного в этом нет при одном, но неперемennom условии, что сын добросовестно принимает этот опыт и творчески развивает переданные данные. При таких условиях он ничем не отличается от аспиранта научного руководителя, который является, строго говоря, ему научным папой. На практике многие ученики обоснованно называли своих научных руководителей своими научными отцами. Никакого преувеличения здесь нет.

Фаворитизм и лоббизм вроде бы должны быть, безусловно, признаны негативными коррупционными проявлениями. Но я вспоминаю, советский фильм «Приходите завтра», в котором пожилой профессор музыкального института А. А. Соколов выделял из всех многочисленных учеников только 4–5 человек, с которыми он занимался, получая творческое удовлетворение. Я убежден, что в науке и, особенно, при подготовке молодых ученых фаворитизм уместен и даже необходим. Другое дело, что с каждым годом времени для общения с учениками, которые этого действительно достойны, становится все меньше. Повышение заработной платы ученого сопровождается непомерной нагрузкой, которая, словно огромная гора, накрывает его и давит на него.

Лоббизм как явление продвижения нужного результата в науке официально не применяется. И даже всячески осуждается. А зря! Опыт убеждает, что научный результат, вовремя не внедренный в практику или хотя бы должным образом не защищенный, вскоре становится никому не нужным. Или, что еще хуже, его просто воруют. Лоббирование отечественных научных результатов как определенная политика отсутствует. Я думаю, что нобелевских лауреатов среди ученых из США больше не столько потому, что они совершают намного больше, чем другие ученые, научных открытий, хотя американцы, действительно, создают огромное число прорывных научных

идей, сколько потому, что они замечательные лоббисты всего на свете, в том числе собственных научных достижений.

Кроме того, к проблемам научного лоббизма, я отношу крайне несовершенную систему отбора научных и научно-педагогических кадров. Я говорю не только об отечественной системе отбора научных кадров. Несовершенная система дает сбой и приводит к ошибкам. Страшно, что среди этих ошибок могут быть такие ошибки, когда в науку не попадают талантливые люди, которые не проходят тот самый отбор, который, будь он автоматический (тестовый) или субъективный (экзаменационный), все равно, никогда не станет абсолютно надежным мериллом оценки знаний и деловых качеств человека.

«Пренебрегая словесами,

Жизнь убеждает нас опять:

Талантам надо помогать,

Бездарности пробьются сами!»

(Лев Озеров, «К истории», 1965 г.)

Бездарности вредят везде. Но особенно опасно, если бездарности оказываются в науке. Проблемы межличностных взаимоотношений, такта и неумения бытового устройства ученого, для которого эти вопросы являются второстепенными, приводят к тому, что бездарности в науке начинают управлять той самой наукой, искренне веря, что только они знают, как и что надо делать. Конечно, история неизбежно расставит все по своим местам. Вряд ли кто сегодня всерьез будет обсуждать научные достижения академика Т.Д. Лысенко. Запомнится потомкам он в основном организованными им гонениями на генетиков и бесконечными интригами. Но сколько вреда науке он успел нанести.

И здесь я подхожу к главному.

Аттестация научных кадров чрезвычайно уязвима с точки зрения воздействия на нее коррупционных факторов и рисков. Опасность заключается в том, что любые положительные моменты, которые могут быть использованы для благих научных целей, могут применяться во вред науке.

Оценка качества научного результата, в том числе оценка положений, выносимых на защиту в диссертационном исследовании, является оценкой субъективной. И это влечет за собой большие коррупционные риски.

Наглядно сказанное можно подтвердить на искусственно созданном (под давлением определенных кругов научной общественности) институте лишения ученых степеней. Этот институт влечет за собой: 1) правовую неопределенность; 2) коррупционные риски; 3) риски

злоупотреблений; 4) риски сведения счетов; 5) замусоренность работы Высшей аттестационной комиссии и министерства.

За последние годы министерством при непосредственном участии Высшей аттестационной комиссии с подачи ряда ученых и представителей общественности были изданы десятки приказов о лишении ученых степеней лиц, которым эти степени были в свое время присуждены необоснованно. В большинстве случаев – за очевидное списывание текстов из чужих диссертаций и других научных работ.

Это правильно. Это хорошо. Но что это дало для науки? Каков в результате этого прирост научных знаний? Рыночная экономика тут же придумала специальный вид коммерческой услуги и соответствующего работника, предоставляющего эту услугу, который называется рерайтером. Суть его деятельности проста – переработать чужой текст так, чтобы он выглядел собственным оригинальным текстом.

Коррупционные проявления в аттестации научных кадров в ближайшее время искоренить не удастся. В то же время мириться с их наличием нельзя. Борьба с коррупцией будет тем более эффективной, чем больше представители научной общественности станут вести себя организованно и целеустремленно. Определяющая роль при этом будет за государственными институтами, что прямо вытекает из наших исторических традиций. В то же время традиции на то они и традиции, чтобы им не только следовать, но и устанавливать новые.

Преодоление коррупционных факторов в области аттестации научных кадров, по-моему, необходимо искать в следующих направлениях: 1) возвращение социальных льгот научным и научно-педагогическим работникам; 2) широкое привлечение научной общественности к вопросам аттестации; 3) развитие общественных организаций по направлениям научной профессиональной деятельности (гуманитарный форум, который будет проходить в 2019 г. в третий раз, российское профессорское собрание, медицинский форум, форум охраны психического здоровья и т. п.); 4) изменение работы Высшей аттестационной комиссии в сторону повышения качества обсуждения диссертационных работ; 5) расширение с учетом привлечения научной общественности субъектов, которые должны определять цели и задачи будущих научных изысканий.

Конечно, вопросы финансового обеспечения всей этой деятельности остаются приоритетными. И здесь, скорее, вопрос не количества денег, хотя это всегда актуально, сколько качества их распределения и качества бюджетирования при продвижении полученных научных результатов.



Коррупциогенные факторы в сфере образования

В. А. НОМОКОНОВ

Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры уголовного права и криминологии
Дальневосточного федерального университета,
Владивосток

Аннотация. В статье рассматриваются основные детерминанты – коррупциогенные факторы в образовательной сфере. Автор использовал традиционные методы научного познания. По мнению автора, принимаемые государством меры по ограничению коррупции в сфере образования носят пока еще во многом фрагментарный характер. В значительной степени это объясняется тем, что сегодняшняя российская антикоррупционная политика в целом и сфере образования в частности оторвана от воздействия на причины и условия, которые порождают коррупцию. В статье обосновывается положение о том, что коррупциогенные факторы в образовательном процессе имеют место практически во всех структурных элементах общества, в его политической, экономической, социальной и духовной сферах.

Ключевые слова: коррупция, коррупциогенные факторы, образование.

Сразу тремя юбилеями примечателен 2018 год: 15 лет со дня принятия Конвенции ООН против коррупции, 10 лет исполняется Закону РФ «О противодействии коррупции» и, наконец, 5 лет прошло со дня принятия Постановления Пленума Верховного Суда РФ о судебной практике по делам о коррупционных преступлениях. Как известно, лучший способ отметить юбилей – обратить внимание на нерешенные проблемы. К числу таких нерешенных проблем относится и проблема коррупции, в том числе коррупциогенных факторов в сфере образования.

В современных отечественных исследованиях степени коррупциогенности различных сфер функционирования государства и жизни общества система образования неизменно оказывается на первых

местах. Практически на всех уровнях – от детских садов до диссертационных советов – коррупция давно перешла в разряд укоренившихся форм взаимоотношений. По экспертным оценкам, оборот коррупционных денежных средств в отечественном образовании составляет около 5,5 млрд руб.

Общим недостатком сегодняшней российской антикоррупционной политики является ее практическая оторванность от воздействия на причины и условия, которые порождают коррупцию или, по крайней мере, ее стимулируют. В результате противодействие коррупции приобретает бессистемный и/или имитационный характер.

В Национальной стратегии противодействия коррупции говорится о необходимости искоренять ее причины, но вы нигде не найдете хотя бы их простого перечисления, не говоря уже об установлении. В научной литературе этот вопрос не стал центральным и, насколько можно судить по имеющимся публикациям, он далеко не решен. Не стало исключением и в целом удачное учебное пособие Сибирского федерального университета «Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования»¹. Вопрос о причинах коррупционного поведения работников сферы образования там, похоже, даже не поставлен. Это не помешало авторам сразу перейти к анализу системы профилактических антикоррупционных мер. А ведь суть профилактики как раз и заключается в выявлении и устранении/минимизации коррупциогенных факторов не только в ходе антикоррупционной экспертизы (этот вопрос более или менее решен), но и в целом в ходе реализации антикоррупционной политики.

Можно было бы обойтись банальным и бессодержательным утверждением, что коррупциогенные факторы – это «те явления и процессы, которые порождают коррупцию как свое следствие» (примерно так определяют причины преступности иные учебники). Остается главный вопрос: а что же это за «явления и процессы», которые закономерно приводят к коррупции?

При анализе коррупциогенных факторов следует различать коррупцию как общее социальное явление, коррупцию в отдельных сферах общественной жизни и отдельное коррупционное деяние как разные уровни коррупционного поведения. К сожалению, эти уровни не так уж редко смешиваются.

Но и применительно к отдельным сферам, например, образовательной, методологически важно различать отдельные «слои», где

¹ Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования: учеб. пособие / Е. А. Акунченко, П. А. Вырва, И. А. Дамм и др.; под ред. И. А. Дамм, Н. В. Щедрина. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2016. 200 с.

и детерминирующие факторы довольно существенно могут различаться. Такой прием совершенно верно использовала И. А. Дамм в одной из своих недавних статей. Она предложила выделить в образовательной сфере, с одной стороны, управление системой образования, а с другой – организацию образовательной деятельности¹. Соответственно и коррупционные факторы будут значительно различаться в «верхушечном» и «низовом» слоях образования.

На уровне социального явления коррупции мы имеем дело с многослойным причинным комплексом, относящимся к обществу в целом. Коррупционные факторы имеют место практически во всех структурных элементах общества, в его политической, экономической, социальной и духовной сферах.

В сфере политики самыми общими (и не только для образования) коррупционными факторами выступают слабость (несостоятельность) государства, наличие и давление со стороны теневой власти («теневое государство») и «теневое право»; отсутствие реального разделения властей, доминирование исполнительной власти над всеми остальными; закрытость, непрозрачность государственно-властного механизма; практическая безответственность руководителей разного уровня перед населением, отсутствие действенного контроля со стороны государственных контролирующих органов и гражданского общества; несменяемость чиновников; сложившиеся устойчивые коррупционные практики и т. д.

Названные факторы опосредованно влияют и на сферу управления образованием. Здесь мы можем говорить, прежде всего, о недемократичности управления: ректоры вузов и директора структурных подразделений вузов уже, как правило, не избираются педагогическими коллективами и от них никак не зависят.

Вместо полицентрической системы управления образованием действует централизованная иерархическая. Получение образования в провинции год от года становится все менее престижным. Востребованность вузов Москвы и Санкт-Петербурга продолжает увеличиваться, что только способствует различным проявлениям коррупции.

Злоупотребления административным ресурсом особенно сказываются на подборе управленческих кадров. Ректорами вузов все чаще назначаются не выдающиеся ученые, организаторы науки, а разного рода чиновники, люди, нередко далекие от проблем образования

¹ Дамм И. А. Типология и классификации коррупции в сфере образования: криминологический аспект // Проблемы юридического образования и науки. 2018. № 6. С. 5.

и подбирающие в команду подобных себе: не столько компетентных специалистов, сколько «нужных» людей.

Вузовскую коррупцию подпитывает система распределения государственных заказов и грантов. В настоящее время распределение госзаказов и грантов – это подчас формы скрытого хищения бюджетных средств. Как правило, получение госзаказов и грантов связано с перераспределением средств через приватные структуры, липовые контракты, систему откатов. Конкурсы, гранты объявляются под уже давно «заказанные» темы. В условиях содержатся такие требования, соответствовать которым заведомо может только один или несколько поставщиков. Здесь появляются возможности бесконтрольного и произвольного распоряжения денежными средствами. Так, за подобное коррупционное преступление не так давно были привлечены к уголовной ответственности (теперь уже бывшие) ректор и два проректора ДВФУ. Недавно появилось сообщение о том, что часть площадей в жилом комплексе стоимостью 20 млрд руб. оказалась в собственности коммерческих структур, аффилированных с ректором Санкт-Петербургского горного университета Литвиненко¹.

Здесь мы можем говорить также о различных льготных целевых приемах абитуриентов (см. статьи проф. Н. В. Щедрина на эту тему²).

Надо понимать, что и сама система платного обучения создает высокие коррупционные риски: богатые спонсоры рассчитывают на соответствующие взаимные преференции. В погоне за финансами некоторые вузы годами держат двоечников или даже без экзаменов проставляют им нужные отметки. Здесь мы можем говорить о неформальном покровительстве руководства вузов обучению высокопоставленных чиновников и членов их семей. Так, в Приморском крае дипломы юристов получили один бывший губернатор, сын другого бывшего губернатора, которые (насколько я могу судить как преподаватель этого вуза), практически не появлялись в стенах вуза и т. д.

В сфере экономики коррупциогенно, прежде всего, воздействие теневой экономики. Вузы страны не изолированы от сильного коррупционного влияния со стороны дельцов теневой экономики. В результате мы видим множество липовых кандидатов и докторов наук,

¹ См.: Миллиардер с горы. URL: <http://www.transparency.org.ru>.

² См.: *Щедрин Н. В.* Целевой прием в юридические вузы как разновидность коррупции // Проблемы формирования и реализации коррупционной и антикриминальной политики: сб. по материалам Шестой сессии Дальневосточной криминологической школы. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2009. С. 10–11; *Его же.* Коррупция в «законе» (статья) // Российский криминологический взгляд. 2009. № 3. С. 351–352; *Его же.* О необходимости антикоррупционной экспертизы целевого приема в вузы // Актуальные проблемы профилактики коррупции в России на современном этапе. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2010. С. 88–92.

достаточно просмотреть материалы «Диссернет». Так, лидер одной из преступных группировок из Владивостока в одночасье с легкой руки диссовета в РУДН стал «кандидатом юридических наук» даже без высшего юридического образования.

Социальное расслоение как основной общий криминогенный и коррупциогенный фактор оказывает свое пагубное влияние и на образовательную среду. В вузы устремились сегодня все, но явным преимуществом для поступления на наиболее престижные специальности обладают, естественно, дети богатых родителей, которые готовы иной раз оказывать вузам и неформальные услуги в обмен на успешное продвижение по вузовским ступенькам своих (не всегда добросовестных и подготовленных) детей. Заметным коррупциогенным фактором является крайне низкая заработная плата педагогов, которые вынуждены искать источники дополнительных заработков, что снижает качество их преподавания и создает ситуацию коррупционного риска. Может, я что-то пропустил и у нас уже действует «общероссийская независимая система оценки качества образования и образовательных результатов, основанная на принципах профессионально-общественного участия», обозначенная в Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы? А почему в названной Программе отсутствуют средства на повышение заработной платы педагогов? Или развивать образование можно без материальной поддержки педагогов?

В духовной сфере коррупция произрастает на ниве признания материальных благ, денег главной жизненной ценностью. Масштабное исследование по измерению динамики психологических характеристик населения страны за тридцатилетний период (1981–2011 гг.), проведенное Институтом психологии РАН, показало существенную нравственную деградацию общественного сознания, выразившуюся в массовом росте корысти, алчности, беспринципности и т. п.¹ Формирование нетерпимости к коррупции предполагает, как известно, осознание приоритета духовных ценностей для каждого человека. В условиях же названной неблагоприятной динамики общественной морали формирование нетерпимости к коррупции сопряжено с серьезными трудностями.

Представляется, что наиболее весомая (в денежном эквиваленте) часть коррупциогенных факторов приходится на управленческую образовательную сферу. Но и на низовом преподавательском уровне не так уж редко возникают коррупционные риски. Как верно отмечает

¹ Подробнее см.: Нравственное государство. От теории к проекту. М., 2015. С. 12, 316.

проф. Д. А. Шестаков (и многие другие), сегодня преподаватели, включая профессуру, задавлены небывалым опущением заработной платы с одновременным взваливанием на их плечи никому не нужных заданий по формализации учебы. Преподаватели развращены тем, что в духе времени и они оказались вовлеченными сегодня в «торговлю негодным товаром», большинство из их числа одновременно работают в нескольких университетах, не имея возможности – по причине отсутствия времени и сил – заботиться о качестве сообщаемых студентам (добавим – и сообщаемых самими студентами – В. Н.) знаний. А некоторые даже выставляют на продажу чиновникам высокого уровня и иным состоятельным людям дрянные, наспех слепленные кандидатские и докторские диссертации¹.

Следует признать, что нетерпимое отношение коррупции пока далеко еще не утвердилось в общественном сознании наших граждан. Но его формируют не только обнародование коррупционных фактов и сообщения о наказании коррупционеров, но и личный пример руководителей страны, регионов, вузов и т. д. Пока, увы, на слуху скандальные, но довольно выборочные разоблачения проворовавшихся чиновников, губернаторов, правоохранителей, ректоров. На этом фоне большое возмущение общественности вызывают все более частые факты полного игнорирования властями и правоохранителями сообщений СМИ, Интернета, соцсетей о вопиющих фактах коррупции. Один только вызов на дуэль Навального со стороны руководителя Росгвардии Золотова, уличаемого Навальным в коррупционном поведении, делает для безнаказанного дальнейшего процветания коррупции гораздо больше, чем тысячи лекций о неприемлемости последней. Поэтому наряду с необходимой воспитательно-образовательной антикоррупционной деятельностью должен реализовываться и принцип неотвратимости наказания коррупционеров, как бы высоко и где бы они не находились.

Воспитатель сам должен быть воспитан. Борьбу с коррупцией надо начинать с самих себя и действовать вместе всем, кому «за Державу обидно», и сверху, и снизу, оттесняя коррупционеров на обочину жизни. Или России завтра не будет.

¹ См. *Шестаков Д. А.* Разрушение науки и образования как толчок для преступности в криминологической теории // *Криминология* вчера, сегодня, завтра. 2017. № 4.



Психологический взгляд на коррупционное поведение

Е. Ю. ФЕДОРЕНКО

Кандидат психологических наук, доцент кафедры управления человеческими ресурсами Института экономики управления и природопользования Сибирского федерального университета, директор Агентства правовых и психологических экспертиз, Красноярск

Аннотация. В статье представлен психологический взгляд на коррупцию, обсуждается значимость учета для проектирования антикоррупционных программ психологических оснований коррупционного поведения, отраженных в естественных для общественного существования процессах, таких как взаимный обмен, предполагающий симметричность взаимодействия, стремление соответствовать нормам референтной группы и других. Обсуждаются такие существующие стереотипы, установки и моторные схемы, как основа переживания и коррупционного поведения человека в обществе. Приводятся данные исследований личностных детерминант коррупционного поведения должностных лиц. Обсуждаются вопросы значимости внешних факторов и внутренних свойств личности с точки зрения коррупционных рисков.

Ключевые слова: коррупция, коррупционное поведение, психологические основания коррупции, стереотипы, установки, личностные детерминанты.

Активное обсуждение тематики распространения коррупции в России часто упускает тот момент, что, кроме юридической, экономической, этической и других не менее важных составляющих, коррупция является отражением психологии человека. Живые люди с их стереотипами, установками, ценностями, мотивами и влечениями проявляют готовность к коррупционному поведению, злоупотребляют своим служебным положением, берут и дают взятки. Коррупция – только в ее последствиях правовая и экономическая проблема, а исходно – сугубо психологическая и общечеловеческая¹.

© Федоренко Е. Ю., 2019

¹ См.: Решетников М. Психология коррупции: утопия и антиутопия. СПб.: Восточно-Европейский институт психоанализа, 2008. 128 с.

В материалах исследований, проведенных на выборке взрослых людей в 2018 г., мы обнаружили, что люди часто в опросах декларируют законопослушный вариант поведения с точки зрения коррупционных действий. Тем не менее при решении кейсов, максимально приближенных к реальным ситуациям, поступают ровно наоборот, оправдывая выбор своего поведения внешними факторами или отсутствием, на их взгляд, иных вариантов решения проблемы в сложившихся обстоятельствах. Такие данные гипотетически обнаруживают существующее рассогласование между декларируемыми нормами и действительными стереотипами, которые актуализируются в определенных ситуациях автоматически.

Анализ современных социально-психологических исследований в этой области и собственные эксперименты позволяют задуматься о важности психологических факторов, требующих особого внимания в изучении коррупции. Во-первых, какова современная и исторически сложившаяся картина отношения общества к коррупции в целом и к ее конкретным компонентам. Планирование путей профилактики коррупции не может не учитывать существующие в обществе в настоящее время и действующие установки, стереотипы, лежащие в основе коррупционного поведения. Во-вторых, важно понимать, какие социально-психологические процессы и как могут оказывать влияние на людей и «провоцировать» возникновение коррупционных схем поведения. В-третьих, какие личностные качества и характеристики человека могут выступать психологическими факторами риска такого рода поведения.

Во многом психологические основания коррупции опираются на естественные для общественного существования процессы, такие как взаимный обмен, предполагающий симметричность взаимодействия, например, вы чувствуете себя обязанным если вам оказали услугу или помогли в чем-либо и с большей вероятностью ответите взаимностью в симметричной ситуации. Или стремление соответствовать нормам референтной группы, способствующее переживанию уверенности в принятии и поддержке, уменьшению тревоги; стремление к соблюдению традиций как понятных устойчивых схем поведения и отношений, например, подношения денег врачам, как правило, осуществляются без какого-либо принуждения и вымогательства с их стороны – просто потому, что «так принято».

Обратимся к данным, отражающим отношение общества к коррупции. Одним из таких материалов, являются установки, которые представлены в виде пословиц и крылатых фраз, возникших в разное историческое время в литературном фольклоре. При этом под

установками в психологии понимаются долгосрочные глубинные мысленные убеждения, которые служат в качестве основной директивы того или иного действия, а также задают вектор эмоционального отношения к действию и себе¹.

Будучи внешне оформленными в виде определенного высказывания, они ведут за собой человека, делая его переживание и поведение зависимым от установки. Действие глубинных переживаний до конца не осознается и поэтому не контролируется. Основные переживания или установки отличаются от актуальных тем, что они отвечают за автоматические решения. Этот механизм можно считать рациональным, поскольку он экономит время на понимание происходящего и помогает при устоявшемся образе жизни.

Еще один важный момент в этом контексте, который нельзя оставить без внимания, – это отношение к трудностям и соответственно характер их переживания. Что происходит с человеком в ситуации столкновения с трудностью, неопределенностью или такими ситуациями, где нет готовых вариантов ответов или готовой формулы поведения? В таких случаях мы можем наблюдать несколько вариантов действия: преодолевающее, связанное с установкой на поиск ресурсов и преодоление препятствия способами, приемлемыми в обществе; избегающее поведение, связанное с переживаемой в ситуации трудностью, фрустрацией. Под фрустрацией понимается психическое состояние дезориентации сознания и деятельности личности, возникающее, когда вследствие каких-то препятствий и противоречий мотив остается неудовлетворенным или его удовлетворение тормозится. Такое состояние провоцирует стремление к самозащите и приписыванию вины за ситуацию кому-то (чему-то) из окружения, что усиливает напряжение, поскольку ответственность за разрешение ситуации и соответственно за себя в этой ситуации не принимается самим субъектом, а атрибутируется внешним инстанциям. В связи с этим мы часто наблюдаем оправдание коррупционного поведения внешними обстоятельствами.

Мы находим достаточно большую коллекцию пословиц и крылатых фраз, которые далеко не в полном объеме представлены ниже, суть их заключается в эмоциональном принятии такого способа психологических обменов, например: рука руку моет; не подмажешь – не поедешь; ты мне – я тебе; с нас взятки гладки; иному слова не скажи, а только грош покажи; тот взятку не берет, кому их не дают; дашь – на дашь; взятка чудеса творит; легче дать, чем взять; взятка

¹ См.: Узнадзе Д. Психология установки. СПб.: Питер, 2001. 416 с.

для порядка; дары и мудрых ослепляют; когда деньги говорят, тогда совесть молчит; падок до взяток, как муха до меда; знай, когда дать в руку, а когда в ухо; одна взятка в руку, другая в брюхо; знай, кому дать, и знай, с кого взять.

Исследование, проведенное среди студентов разных направлений подготовки нескольких вузов г. Красноярск в 2018 г. (выборка составила 1 200 человек), позволяет задуматься о действующих установках молодежи, которая в недалеком будущем будет составлять наиболее политически и социально активную часть нашего общества. Так, ниже представлены некоторые совокупные данные, полученные в ходе исследования в ответах на заданные вопросы.

Например, на вопрос «Какие ресурсы необходимо развивать, чтобы стать состоятельным в России?» 62,4 % испытуемых ответили «развивать нужные связи»; 24 % испытуемых указали, что материальное вознаграждение должностного лица (взятка) недопустимо в любом случае, в то же время 67 % придерживаются противоположного мнения. Допускают возможность взятки как благодарности за услугу 52 % респондентов, для предоставления льгот – 31 %; для содействия в ускорении процесса решения проблемы – 34 %; для получения услуги – 28 %; для получения финансовой выгоды – 21 %; для разрешения спорного вопроса в их пользу – 10 %; для освобождения от ответственности – 39 %.

Можно сослаться на данные социально-психологических исследований таких авторов, как О.В. Ванновская¹, Е.М. Богодухова, В.Г. Гордиенко², которые показали сходные результаты на разных выборках. Из чего можно сделать вывод о толерантности в отношении к коррупции как к неизбежной и допустимой, практически нормой в обществе.

Также отмечается непоследовательное и противоречивое отношение к коррупции. С одной стороны, коррупция считается общественно неприемлемой, когда речь идет о масштабных случаях, с другой – практически не осуждается, если касается собственных действий или действий других людей, оправданных обстоятельствами, вынуждающими к такому поведению.

Кроме того, многие испытуемые говорили о том, что для них очень важны дружеские отношения и неформальные связи, которым

¹ См.: *Ванновская О.В.* Психология коррупционного поведения государственных служащих: монография. 2-е изд. СПб.: Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, 2019. 251 с.

² См.: *Богодухова Е.М., Гордиенко В.Г.* Психологические механизмы коррупционного поведения личности // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2017. Т. 44. С. 1–23. URL: <http://e-koncept.ru/2017/570134.htm>.

отдается приоритет в сравнении с формальными, что позволяет чувствовать себя более уверенно и в безопасности. На вопрос «Как вы поступите, если вам необходимо лекарство, а его можно купить только по рецепту врача, которого у вас нет?» 71 % ответили, что будут искать знакомых, которые смогут им выписать рецепт или продать лекарства без рецепта. Такого рода ответы гипотетически указывают на существующие и укоренившиеся в менталитете стереотипы психологических обменов: искать связи и строить нужные отношения. Кроме того, в исследовании обнаружено, что большая часть испытуемых не верит в социальную справедливость и в качество, например, оказываемых услуг без специальных отношений. Эти переживания приводят к естественным с точки зрения психологии процессам, направленным на «обеспечение безопасности» и усиление уверенности за счет собственных действий. При этом обнаруженное в 50 % случаев непонимание границы между взяткой и благодарностью не приводит после обсуждения к изменению ответов на вопросы. Испытуемые говорят, что поступили бы так же, даже если это трактуется как взятка, а не подарок. Большинство испытуемых воспринимает эти поступки как естественную человеческую благодарность и/или установление, поддержание значимых отношений, а не как коррупционное действие.

В какой-то мере можно говорить об исторически сформированных способах адаптации к существующей действительности, которые выступали как действенные и продолжают таковыми оставаться в настоящее время. Можно при таких обстоятельствах небезосновательно предположить, что количество коррупционных предложений может превосходить количество вымогательств взятки в силу готовности общества к такого рода действиям. Коррупция, в широком ее толковании, является сегодня нашим образом жизни, культурно и психологически обусловленным явлением, постоянно воспроизводимой культурной традицией¹.

Ряд авторов делает попытку нащупать личностные детерминанты коррупционного поведения должностных лиц, ответить на вопрос: что же является определяющим в поведении коррупционера – внешние факторы или внутренние свойства личности. В коррупционном поведении, как и в любом другом, проявляются индивидуально-психологические качества человека, такие как установки, ценностные ориентации темперамент и другие. Исследователи отмечают, что эти свойства детерминируются факторами, расположенными на различных поведенческих уровнях личности. О.В. Ванновская выделяет

¹ Решетников М. Указ. соч.

пять уровней личностных образований, лежащих в основе формирования коррупциогенной личности¹.

Уровень смыслов и ценностей. По утверждению О. В. Ванновской, для такого типа личности смыслообразующей составляющей поведения является приобретение богатства. Жизненные идеалы и ценностные ориентации, образующие содержательную сторону направленности личности и выражающие внутреннюю основу ее отношения к действительности, сводятся для коррупциогенной личности к преобладанию материальных, а не духовных ценностей.

Уровень когнитивно-нравственный. К этому уровню относятся установки нравственного поведения. При преобладании в детерминантах нравственного поведения индивидуальных установок антикоррупционная устойчивость будет наиболее высокой, так как эти установки являются индивидуальными нормами поведения, то есть они представляют собой наиболее устойчивые характеристики в поведении человека. При преобладании моральных или социальных детерминант антикоррупционная устойчивость будет ниже, так как здесь он будет ориентироваться на мораль и установки окружающего его социума. Более низкими показатели антикоррупционной устойчивости будут при преобладании правовых детерминант, так как основным регулятором нравственного поведения здесь являются внешние для личности принципы поощрения и наказания, устанавливаемые законами, которые для большинства наших граждан воспринимаются как внешние и чуждые.

Уровень эмоциональный подразумевает «удовлетворенность жизнью, профессией, личным статусом и самоотношением». Чем выше уровень удовлетворенности жизнью, тем выше антикоррупционная устойчивость и наоборот. То же самое можно сказать про удовлетворенность профессией, удовлетворенность личным статусом и уровнем антикоррупционной устойчивости.

Уровень регулятивный связан с показателем локуса контроля, под которым понимается склонность человека видеть источник управления своей жизнью либо преимущественно во внешней среде, либо в самом себе. Интернальный локус контроля предполагает взятие ответственности за события своей жизни на себя. При экстернальном локусе контроля вся ответственность приписывается внешним факторам (другим людям, случайности, окружающей среде и т. д.). По данным исследования, коррупционная личность обладает экстернальным локусом контроля, а личность с высокой антикоррупционной устойчивостью – интернальным.

¹ Ванновская О. В. Указ. соч.

Уровень поведенческий связан с двумя основными типами реагирования: импульсивным и рефлексивным. При импульсивном типе реакция на внешние раздражители носит спонтанный, эмоциональный характер, а при рефлексивном типе реагирования действия человека опосредованы логическим анализом ситуации. Данные, полученные в исследовании О.В. Ванновской, указывают, что к коррупционным действиям в большей степени будет склонен человек с ведущим импульсивным типом реагирования, а в меньшей – с рефлексивным типом.

На основании приведенных выше данных О.В. Ванновская¹ предлагает психологический портрет коррупциогенной личности. «Для нее характерно: осмысление жизни через приобретение материальных благ, стремление к роскоши как показателю счастья, неосознанная мотивация и недифференцированная структура установок нравственного поведения, низкий уровень удовлетворенности жизнью, негативное самоотношение и неадекватная самооценка, экстернальный локус контроля, импульсивный тип реагирования».

В исследованиях Е.М. Богодуховой и В.Г. Гордиенко, проведенных на выборке лиц, осужденных за совершение коррупционных преступлений, предусмотренных уголовным законом РФ, установлено, что ведущими психологическими механизмами коррупционного поведения являются рефлексия, временная ориентация личности, парадоксальное состояние самодостаточности с коррупционными установками личности. Из чего авторы делают вывод, что структура психологических механизмов коррупциогенной личности представлена: неразвитыми формами рефлексии; гедонистической временной ориентацией; парадоксальными свойствами личности – высоким уровнем саморегуляции и самодостаточности; личностными чертами, актуализирующими представление Я-концепции в коррупционном поведении².

Приведенные в статье данные демонстрируют значимость психологических знаний для понимания природы коррупционного поведения, его оснований и индивидуальных рисков. При проектировании методов профилактики необходимо учитывать психологические основания коррупции и проблематизировать существующие стереотипы и установки, оформляя социально приемлемые и неприемлемые основания для поведения. Формирование установок неприемлемости коррупционного поведения и устойчивости к коррупционным рискам целесообразно начинать уже со школьного возраста.

¹ См.: Ванновская О.В. Указ. соч.

² См.: Богодухова Е.М., Гордиенко В.Г. Указ. соч.

Коррупция в сфере образования и ее негативные последствия

Н. В. ЩЕДРИН

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, главный научный сотрудник Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета, Красноярск



Аннотация. В статье дается характеристика проявлений коррупции непосредственно в сфере оказания образовательных услуг. Поднимаются проблемы их распознавания, недооценки общественной опасности и толерантного к ним отношения. Поскольку образовательные услуги относятся к разряду публичных, в контексте ст. 2 Конвенции ООН против коррупции даже рядовые преподаватели должны относиться к разряду публичных должностных лиц. Однако, по мнению автора, прежде чем распространять на преподавателей антикоррупционные запреты и обязанности, их статус следует повысить до статуса государственных служащих.

Ключевые слова: коррупция, образование, преподаватель, публичный статус, должностное лицо, «целевой прием».

Два дня, предшествующих форуму, на юридическом факультете СФУ шло заседание диссертационного совета. Приехали коллеги-преподаватели из других университетов. И уже при первой встрече вспыхнула дискуссия по поводу законопроекта о запрете преподавателям принимать подарки. С демонстрацией соответствующих язвительных видеороликов. Особой популярностью пользовался комментарий популярного телеведущего Ивана Урганта: «Приближаемся к гнезду коррупционеров – сообществу библиотекарей».

Как говорится в перефразированной поговорке, «в каждой шутке есть только доля шутки». И сам на лекциях, и в статьях постоянно привожу афоризм нового времени, характеризующий суть современной российской антикоррупционной политики: «рыба гниет с головы, а чистить ее начинают с хвоста».

В социальном управлении (а борьба с коррупцией – это сегмент социального управления) должен использоваться принцип «основного звена», в соответствии с которым имеющиеся ресурсы нужно концентрировать на главных, «прорывных» направлениях. Шестнадцатого июля 2006 г. (в один из первых сроков) наш Президент в числе лидеров стран «Группы восьми» подписал специальное обращение «Борьба с коррупцией на высоком уровне». В обращении заявлено, что для демократического развития наиболее опасна коррупция высших должностных лиц в исполнительной, законодательной и судебной ветвях власти¹. Из этого я делаю вывод, что основные ресурсы должны быть сконцентрированы на борьбе с элитной коррупцией.

Вот уже несколько лет я пытаюсь внедрить в антикоррупционное законодательство принцип пропорциональности (соразмерности): чем выше публичный статус лица, тем более жесткими должны быть антикоррупционные обязанности и запреты, тем более суровая ответственность должна наступать за их нарушение². Нельзя всех причислять под одну гребенку, нельзя уравнивать рядового преподавателя, руководителя образовательного учреждения и министра образования. Большим правам должны корреспондировать большие обязанности.

Однако констатация того факта, что маститые коррупционеры находятся не в низовом звене образовательной сферы, не исключает личной ответственности рядовых преподавателей, служение которых очень значимо для будущего страны.

Материальная недооценка преподавательского труда не может служить оправданием для коррупции в рядовой преподавательской среде. Действительно, в силу ряда причин в голодные девяностые годы сфера образования была вынуждена переходить на «подножный корм», в результате чего поборы с учеников, родителей приобрели массовый характер. Но сейчас это явление уже трудно отнести к разряду «коррупции выживания». Львиная доля коррупционных подношений совершается вовсе не потому, что, не получив подарков, преподаватели и их семьи умрут с голоду.

Мы, преподаватели, продолжаем страдать коррупционным дальтонизмом, то есть не различаем (или делаем вид, что не различаем) весь спектр коррупционных проявлений. Это – во-первых. Во-вторых, у нас как-то существенно снизился иммунитет к халявным соблазнам. В значительной мере это – компенсация невнимания или

¹ Обращение «Борьба с коррупцией на высоком уровне» [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/interdoss/2006/07/1827_108826.shtml.

² Щедрин Н. В. Принцип «основного звена» в противодействии коррупции // Российский криминологический взгляд. 2015. № 2. С. 428–430.

даже пренебрежения к учительскому и преподавательскому корпусу со стороны государства. Но не только и не столько.

Одна из проблем состоит в том, что в глазах россиян коррупция ассоциируется с элементарным взяточничеством (дачей, получением и посредничеством), а все остальные злоупотребления большинством из нас как виды коррупции не распознаются. Но есть коррупция аморальная, а есть противоправная. Да и сама противоправная коррупция может выражаться в преступлении или ином правонарушении.

По А. Ханденхаймеру, коррупцию можно подразделить на черную, серую и белую¹. Черная коррупция – это совокупность проявлений, которые большая часть общества воспринимает и расценивает как опасное для общества явление. Примером может служить взяточничество. Проявления серой коррупции воспринимаются обществом неоднозначно. Значительная доля населения и элит не стигматизирует их как коррупционные и оправдывает ее существование жизненной или производственной необходимостью. И, наконец, проявления белой коррупции подавляющим большинством граждан в качестве коррупционных не воспринимаются.

Значительная часть коррупционных проявлений в сфере образования относится к серой или даже белой коррупции. Всем нам знакома суэта, которая сопровождает сбор денег на подарки учителю. И пусть этот учитель не любим и даже плохо ведет уроки, но таким образом приходится «покупать» внимание к ребенку. К таким повседневным практикам мы притерпелись и как-то даже не связываем их с коррупцией.

В связи с очередной кампанией изгнания инакомыслия из официальной сферы мои соотечественники возвращаются к привычному статусу кухонного обличителя высоких властей. Есть основания для критики. И сам к этому причастен. Но, с другой стороны, ощущаю, что в каждом из нас сидит коррупционный дракончик, который каждодневно рвется из грудной клетки или из черепной коробки и желает стать большим. И с этим внутренним дракончиком бороться не легче, чем с тем «властно-большим», который кружит вокруг нас.

Я сам преподаватель с сорокалетним стажем. И очень часто попадаю в ситуацию дискомфорта. Почти каждый из моих одноклассников и однокурсников, у которых уже теперь внуки поступают на юрфак и сдают экзамены по моей дисциплине, непременно уведомляют меня об этом: «Мой (моя) там будет сдавать – посодействуй». И этому

¹ Heidenheimer A. Campaign Finance and Political Corruption: Tracing Long-Term Comparative Dynamics. Paper presented at the XVIII World Congress of the IPSA. Quebec City, 2000. August 1.

трудно противостоять. Начнешь разъяснительную беседу, обижаются, говорят, что зазнался. И я, чтобы не портить отношения, обещаю «посмотреть», но, конечно, ничего не делаю.

Удивительно, но человек, не вступающий в коррупционные отношения, в России выглядит «белой вороной». Проиллюстрирую сказанное примером. Одиннадцать лет назад чуть ли не в этом зале проходили парламентские слушания. Депутаты Законодательного собрания края захотели понять, что такое коррупция и как с ней бороться. И мы с И. А. Дамм рассказывали, что есть по этому поводу в правовой науке и криминологии. Иллюстрируя тезис о том, что государство слабо использует в борьбе с коррупцией позитивное стимулирование, я пошутил и обратил внимание, что у нас в крае, да и в стране нет памятника бескорыстному чиновнику. И вот однажды одна из моих аспиранток привезла из г. Белгорода фото памятника сотруднику ГАИ-ГИБДД и его «верному мотоциклу». По фронтону памятника надпись: «Добрая слава лучше богатства». Про этого сотрудника в Белгороде ходят легенды. Он якобы составил протокол на свою жену, которая, когда несла ему пирожки на пост, в непопавшем месте пересекла дорогу; составил протокол о нарушении ПДД в отношении своего начальника...

Я этот слайд стал демонстрировать на лекциях в качестве примера позитивного стимулирования. В 2013 г. читал лекцию о российской коррупции для студентов и преподавателей Университета Пассау в Баварии. Продемонстрировал этот слайд и решил поинтересоваться, есть ли в Германии подобные памятники. Студенты и коллеги, уточнив, что памятник поставлен за то, что сотрудник дорожной полиции не брал взятки и составлял протоколы, невзирая на должности, сказали, что таких памятников нет. Подавляющее большинство дорожных полицейских в их стране ведут себя именно таким образом. И, если бы им ставили памятники, то Германия разорилась бы на бронзе.

Этот диалог между двумя антикоррупционными культурами иллюстрирует очень печальный факт. Коррупция настолько глубоко проникла в поры российского общества, что отказ от вступления в коррупционные отношения уже выглядит как сверхнормативное отклонение и почти подвиг. Скоро мы начнем ставить памятники учителю, который не требует подарков.

Переходя к вопросу о последствиях коррупции в сфере образования, хочу подчеркнуть, что они являются **мультипликативными**, то есть появляются почти во всех сферах общественной жизни.

Коррупцию часто сравнивают с ржавчиной, раковой опухолью, а коррупционные проявления с сорняками. И это правильные

сравнения. Они наглядно показывают, в чем состоит опасность и вред коррупции.

Общество – система не менее сложная, чем организм человека. Для эффективного функционирования общественного организма необходимы специализированные подсистемы, подобные мозгу, нервной или кровеносной сетям. В результате общественного разделения труда в социуме сложились подсистемы (социальные институты), обеспечивающие публичные функции и публичные услуги: управления, распределения ресурсов, разрешения конфликтов, лечения, образования... А теперь представим себе, что мозг, преследуя собственную выгоду, игнорируя обратную связь, питательные вещества начинает распределять избирательно и произвольно, обделяя другие органы и части тела. И при этом начинает непомерно разрастаться и обрастать жировой тканью. Печальный конец такого «распределения» очевиден не только применительно к биологическому, но и к социальному организму. Со стратегической точки зрения коррупционер – это самоубийца, который лишает достойного будущего не только себя, но и своих детей и внуков.

Коррупция поражает и, в конечном счете, парализует все сферы жизнедеятельности. Но наиболее опасна она для отношений, которые являются «несущими конструкциями» современного общества. К таковым, несомненно, относится образование.

Некоторые коллеги-юристы считают, что рядовой преподаватель не должностное лицо, а значит не субъект коррупции, и на него неправомерно распространять антикоррупционные ограничения, в том числе безусловный запрет подарков.

Категорически не согласен с такой оценкой. В соответствии со ст. 2 Конвенции ООН против коррупции: «а) «публичное должностное лицо» означает: i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; ii) любое другое лицо, выполняющее публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника; iii) любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве государства-участника. <...> «публичное должностное лицо» может означать любое лицо,

выполняющее какую-либо публичную функцию или представляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника;». Преподаватель выполняет публичную функцию и (или) предоставляет публичную образовательную услугу, а потому на него должны распространяться антикоррупционные ограничения, и он является субъектом коррупционных правонарушений.

Но в этом месте следует сделать одну очень важную ремарку. Дополнительным обязанностям должны предшествовать дополнительные права. Если мы распространяем на преподавательский корпус такие же требования, как на государственных служащих, то на них, очевидно, следует распространить статус государственных служащих, прежде всего в части различных льгот и привилегий.

В этом отношении поучителен опыт Германии, где в § 49 рамочного закона о высшем образовании (*Hochschulrahmengesetz (HRG)* v. 26.01.1976) сказано, что «на преподавателей, принятых на службу, а также на научных работников и работников искусства распространяются положения общего закона о правовом положении государственных служащих (*Beamtenrechtsrahmengesetz*)». Университеты, по общему правилу, являются публично-правовыми корпорациями и одновременно государственными учреждениями (§ 58 того же закона).

Похожий подход используется в Бельгии, там тоже сотрудники государственного вуза рассматриваются как государственные служащие.

А почему нет? Образование – не менее важная сфера, чем государственное или муниципальное управление.

На Всемирном экономическом форуме в Давосе в 2013 г. были представлены результаты исследований в 122 странах мира, согласно которым в развитии «человеческого капитала» важнейшими направлениями является образование, здравоохранение, трудовая деятельность и благоприятные условия развития. Образование в этом перечне по праву стоит в начале, так как существенным образом определяет успешность трех других направлений¹.

Именно качественное образование может послужить тем «архимедовым рычагом», с помощью которого постепенно, без кровавых потрясений, которые отбрасывают общество далеко назад, можно на порядок повысить потенциал и конкурентоспособность каждого россиянина и страны в целом.

¹ The Human Capital Report 2013. *World Economic Forum*. URL: <http://reports.weforum.org/human-capital-index-2013>.

Коррупция и образование находятся в обратно пропорциональной зависимости. Чем меньше коррупция, тем больше средств на образование, тем оно качественнее. Чем образованнее граждане, тем меньше возможностей у коррупционеров. Только с помощью правильно поставленного образования можно добиться сколько-нибудь значительных успехов в борьбе с коррупцией.

По-настоящему образованный человек более конкурентоспособен, и у него меньше поводов вступать в коррупционные отношения. Он более других осознает личную и общественную опасность коррупции. Более того, просвещенный человек опасен для коррупционеров.

К сожалению, Россия по «индексу человеческого капитала» заняла лишь 51-е место, отстав, например, от Казахстана (45-е место)¹. Инвестиции нашего государства в образование оставляют желать лучшего. Но даже эти скромные инвестиции, вносимые в российскую почву для поддержки образования, потребляются «коррупционными сорняками». Согласно исследованиям ВЦИОМ, проводимым в 2006–2015 гг., образование входит в десятку наиболее коррумпированных сфер и институтов российского общества². Похожие результаты приводят и другие исследователи.

Сейчас одним из положительных мировых примеров в сфере школьного образования и в сфере противодействия коррупции является бывшая часть Российской империи, а ныне соседнее государство – Финляндия. Года два назад по просторам Интернета гулял текст «Пять объяснений, почему у финнов нет и не будет массовой коррупции»:

1. У большинства финнов нет тяги к роскоши. Роскошь – это средневековое восточное развлечение для дегенератов. Пользоваться золотым унитазом может только дегенерат.

2. Финны знают, что незаконное обогащение своей семьи за счет других представителей своего народа – это ненависть к своему народу. Так поступают только выродки.

3. Финны ясно понимают, что так называемый «распил» бюджетных (то есть народных) средств – это ненависть к своим детям и внукам, так как им ездить по этим дорогам и учиться в этих школах. Ненавидеть своих детей и внуков может только дурак.

4. Финны уверены, что вор – всегда трус. Он живет в страхе рабоблачения и справедливого возмездия. Такой человек не может быть свободным. Такой человек изгой.

¹ Там же.

² Борьба с коррупцией: миссия выполнима? [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. 2015. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115189>.

5. Финны убеждены, что «устраивать» своих детей – большой вред во всех смыслах слова. Если человек не смог достигнуть всего сам или хотя бы законно войти в наследство через образование и свои успехи, значит, того права он не достоин. Закладывать проблемы на будущее своим детям может только глупец.

Извиняясь за некоторую грубость выражений, хочу, чтобы такой подход стал стержнем российской образовательной системы. Как в плане идеологической основы образовательных услуг, так и в плане обязательного элемента антикоррупционного дошкольного, среднего и университетского образования.

Нельзя сказать, что государство и общество не обеспокоены широким распространением коррупционных отношений в образовании. Многие институциональные реформы последнего десятилетия в этой сфере как раз и вызваны стремлением вытеснить коррупционную составляющую. Одна из причин введения единого государственного экзамена, например, была связана с необходимостью снизить уровень коррупции при поступлении в вузы.

И в какой-то мере ЕГЭ, действительно, способствовал снижению коррупционного фона. Тем не менее было бы неправильно ожидать, что какая-либо реформа автоматически приведет к искоренению коррупции в образовании. Универсального и радикального средства от коррупции не существует. Правильный севооборот и соответствующая агротехника для снижения «сорности» очень важны. Но это не отменяет повседневное пропалывание. Ведь сорняки более адаптивны, чем полезные растения. Так и коррупция. Можно наблюдать, как после введения ЕГЭ коррупционные практики переместились из вузов в школы.

Коррупция в образовании имеет место на всех стадиях и этапах образовательного процесса: от дошкольного до высшего и дополнительного. Перестройка образовательного процесса приводит к появлению новых коррупционных схем. Присоединение России к Болонскому процессу привело к появлению в образовательной системе новых уязвимых для коррупции звеньев. Если организация приема на обучение по образовательным программам бакалавриата и специалитета уже имеет неплохие антикоррупционные фильтры, то на других ступенях высшего профессионального образования они еще не сформированы.

Россияне как-то притерпелись к коррупции и ее негативные последствия почти не замечают или относятся к ним как к досадной, но неизбежной помехе. Между тем коррупция посягает на интересы каждого из нас. Все негативные последствия коррупционных отношений в образовании можно разделить на общие и специфические.

Первые характерны для коррупции вообще, вторые – только для образования.

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»¹ образовательные услуги осуществляются за счет государственного и образовательного бюджетов, а также за счет средств физических и (или) юридических лиц. Именно по коррупционным каналам из образования уводится значительная часть средств налогоплательщиков, которыми являются практически все граждане российского государства.

Коррупционные злоупотребления еще более увеличивают дефицит и без того небогатого образовательного бюджета, в результате чего физические лица (обучающиеся, их родители), а также организации вынуждены изыскивать дополнительные средства на оплату образовательных услуг. Платные места в дошкольных учреждениях, платные услуги в школе (включая репетиторство), растущее количество внебюджетных мест в вузах – это, в значительной мере, тоже последствия коррупции.

В итоге многие россияне вынуждены оплачивать образовательные услуги «по тройному тарифу»: вначале – как налогоплательщики, потом – индивидуально оплачивая обучение, а затем еще и тратясь на коррупционные поборы. Основное предназначение коррупционных механизмов – перекачивание личных и общественных средств в карманы недобросовестных лиц, которые нами же и наделены полномочиями выполнять публичные функции или оказывать публичные услуги.

Коррупция в образовании причиняет гражданам России и другой, хотя и не материальный, но, может быть, еще более ощутимый вред. Коррупционные механизмы существенно затрудняют реализацию конституционных прав на образование.

Сопоставление конституционных положений и сложившихся реалий усиливает правовой нигилизм населения, снижает доверие к власти и образовательным институтам. Российское образование становится на международном рынке все менее конкурентоспособным. Это, в первую очередь, поняли представители так называемой российской элиты, которая предпочитает своим детям давать образование за рубежом. По этой же причине дипломы большинства российских вузов за пределами России не конвертируются.

¹ Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 75–98.

Но самое печальное последствие распространенности коррупционных практик в образовании состоит в том, что они оказывают негативное влияние на ценности, убеждения и принципы подрастающего поколения, закладывая условия для воспроизводства коррупционных отношений. Коррупция в сфере образования оборачивается многочисленными потерями и угрозами для каждого из потребителей продукции или услуг «специалистов», получивших не знания, а «липовые» дипломы (благодаря деньгам или покровительству). Пусть каждый задаст себе вопросы: хотел бы он лечиться (учиться, судиться...) у такого «специалиста»? Не опасно ли жить в доме, спроектированном или построенном недоучкой?

Коррупционные каналы, позволяющие принимать в вузы за взятки или по протекции, учить за подарки и «по блату», не только лишают общество значительной части интеллектуального потенциала, не позволяя получить бесплатное образование наиболее талантливым молодым людям, но и приводит к профессиональной деградации специалистов, а также к дальнейшему воспроизводству коррупции. «Неестественный коррупционный отбор» все более и более ухудшает качество российской элиты.

Уже почти десять лет пишу о том, что целевой прием на высококонкурсные специальности — есть не что иное, как коррупционная лазейка¹. Много лет назад Ученый совет Юридического института принял обращение к ректорату, с ходатайством отказаться от «целевого» приема на юрфак. Но воз и ныне там.

К перечню негативных последствий надо добавить и репутационные потери. Коррупция обесценивает благородный труд учителя, преподавателя и любого другого работника образовательной сферы, подавляющее большинство которых много и бескорыстно трудятся на этом поприще. Мне, как работнику сферы образования, очень обидно.

Много чего можно еще сказать, но объем публикации ограничен. Подведу итог так: коррупция в образовательной сфере перечеркивает как личные перспективы честных людей, так и будущее нашей державы. Она стратегически не выгодна ни правильному государству, ни правильному обществу, ни правильному гражданину.

¹ Щедрин Н. В. Коррупция «в законе» // Российский криминологический взгляд. 2009. № 3. С. 351–352.

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
КОРРУПЦИИ
В СФЕРЕ
ОБРАЗОВАНИЯ**



Проблемы противодействия коррупции в сфере образования

О. Н. БИБИК

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры
уголовного права и криминологии Омского государственного
университета им. Ф. М. Достоевского, Омск

Аннотация. Коррупция представляет собой незаконное использование лицом своего должностного положения в целях получения личной выгоды. Коррупция дезорганизовала весь процесс получения знаний, в результате чего общество несет серьезные потери. В качестве одного из направлений стратегии противодействия коррупции рассматривается экономический анализ права, основывающийся на теории рационального выбора. С его помощью исследуется проблема коррупции в сфере образования. В качестве причин коррупционных правонарушений в данной сфере выделяются низкий уровень заработной платы педагогов, несовершенство процедур предоставления образовательных услуг, а также культурные стереотипы. Предлагается противодействие коррупции организовать посредством повышения реальной заработной платы педагогических работников, совершенствования процедуры предоставления услуг (в том числе аттестации обучающихся, расширения тестирования как инструмента аттестации, внедрения этических норм, регламентирующих поведение педагогов), криминализации незаконного обогащения.

Ключевые слова: коррупция, теория рационального выбора, экономический анализ права, сфера образования, причины коррупции, услуги в сфере образования, незаконное обогащение.

Введение. Одной из наиболее актуальных проблем современного российского общества является коррупция, пронизывающая все сферы его жизнедеятельности. Коррупция представляет собой незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам граждан, организаций, общества, государства в целях получения личной выгоды.

По мнению экономистов, коррупция появляется там, где пересекаются частное богатство и государственная власть¹. Вместе с тем в коммерческих организациях также повсеместно наблюдается использование властных ресурсов для частного обогащения, нередко вопреки интересам самих организаций, их контрагентов. Не случайно в Великобритании Закон о взятках 2010 г. предписывает компаниям применять надлежащие процедуры, предназначенные для предотвращения совершения коррупционных действий связанными с компанией лицами. Согласно разделу 9 данного Закона издается специальное руководство для предотвращающей взяточничество хозяйственной организации. В соответствии с подразделом 2 раздела 7 указанного Закона не допускается привлечение компании к ответственности в случае, если ею будет доказано применение названных выше надлежащих процедур².

Коррупция проникла практически во все общественные отношения, где есть малейшая возможность воспользоваться своим должностным положением для незаконного обогащения. И сфера образования не является исключением. Как пример можно привести защиту кандидатских и докторских диссертаций³. Не секрет, что часть из них написаны «под заказ» за вознаграждение, нередко самими членами диссертационных советов, где эти же работы обсуждались и проходили защиту. В «научных» журналах за вознаграждение публикуются статьи сомнительного качества. В вузах преподаватели за вознаграждение оказывают помощь в написании курсовых и дипломных работ, а впоследствии и оценивают эти работы в качестве научных руководителей. В школах педагоги предоставляют услуги репетиторов ученикам, у которых ведут занятия и принимают экзамены. Этот список можно без труда продолжить. И все названные примеры есть не что иное, как коррупция, поскольку должностное положение используется для личного обогащения.

Коррупция дезорганизовала весь процесс получения знаний от школы до получения ученых степеней. В результате общество несет огромные убытки в связи со снижением своего интеллектуального потенциала. Достаточно только представить себе, на что способен человек с ученой степенью, полученной в результате коррупционной

¹ См.: *Rose-Ackerman S.* Introduction and overview // *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. P. XVII.

² The Bribery Act 2010 of the United Kingdom / пер. с англ. Переводческое общество «Осин Ненея», 2011. URL: https://www.nornickel.ru/files/ru/corporate_documents/others/Zakon_Velikobritanii_O_bor_be_so_vzyatochnichestvom_UK_Bribery_Act.pdf (дата обращения: 12.10.2018).

³ Например, см: URL: <https://www.dissertnet.org> (дата обращения: 12.12.2018).

сделки, находящийся на ответственном посту в органах власти, других организациях, осуществляющий педагогическую деятельность. Это не что иное, как преступное невежество¹. Теперь от сотен тысяч невежд зависит, как в стране будут совершенствоваться государственное управление, развивать экономику, бороться с преступностью, оказывать медицинскую помощь, разрабатывать новейшую технику, осваивать космос и т. д. Можно без преувеличения признать коррупцию в сфере образования угрозой национальной безопасности.

Экономический анализ права и противодействие коррупции.

Противодействие коррупции – это не тактическая задача на один – два года, а приоритет, предполагающий наличие стратегии действий. В качестве одного из направлений выработки такой стратегии может использоваться область знаний, именуемая экономическим анализом права (Law and economics), предусматривающая применение теории рационального выбора. Данная теория исходит из того, что поведение человека основывается на субъективном рациональном выборе, предполагающем максимально полезный вариант поведения с наименьшими издержками.

Сформировалась целая область научных исследований на стыке экономики и юриспруденции, именуемая экономическим анализом права². Важным представляется тот факт, что при помощи экономического анализа права появляется возможность моделирования поведения человека³. В российской правовой науке также есть ряд исследований в указанной сфере⁴. Вместе с тем уголовно-правовое и криминологическое направления данных исследований, увы, пока что разработаны недостаточно.

Теория рационального выбора, применяемая в экономике, фактически описывает поведение человека независимо от сферы деятельности. Поэтому она может использоваться в уголовно-правовых, криминологических исследованиях⁵. Эмпирические данные все больше подтверждают, что преступники ведут себя как рациональные субъекты, которые реагируют на изменения альтернативных издержек, также именуемых издержками упущенных возможностей (увеличение выгод от законной деятельности, снижение безработицы), вероят-

¹ См.: Гринберг М. С. Преступное невежество // Правоведение. 1989. № 5. С. 74–79.

² См.: Улен Т. С. Теория рационального выбора в экономическом анализе права // Вестник гражданского права. 2011. № 3 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

³ См.: Jolls Ch., Sunstein C. R., Thaler R. A Behavioral Approach to Law and Economics // Stanford Law Review. 1998. Vol. 50. P. 14–75.

⁴ См.: Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010.

⁵ См.: Жалинский А. Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 255–272.

ности ареста, строгости наказания, других переменных. Причем это поведение само по себе не зависит от цели совершения преступления (денежная выгода или удовлетворение страсти), уровня образования преступника¹. Экономический анализ права успешно применяется и для анализа коррупции (economics of corruption)². В этом случае коррупционное правонарушение вполне может рассматриваться как незаконная сделка, в которой в обмен за вознаграждение используется должностное положение работника.

Основные причины коррупции в сфере образования

Низкий уровень заработной платы. Одной из основных причин коррупции в сфере образования является крайне низкая заработная плата. По отчетам профильного ведомства, средняя зарплата учителей составляет 33,2 тыс. руб.³ Де-факто зарплата учителя составляет около 15 тыс. руб.⁴ И это при том, что минимальный размер оплаты труда в России на 1 декабря 2018 г. составляет 11 163 руб. В подобной ситуации, когда под угрозу поставлено материальное благополучие педагогического работника, его семьи, риск совершения коррупционного правонарушения серьезно возрастает.

В сфере высшего образования ситуация не лучше. Средняя зарплата профессорско-преподавательского состава многих российских вузов составляет около 30 тыс. руб.⁵ Уровень заработной платы в сфере высшего образования заставляет педагогических работников совмещать эту деятельность с более высокооплачиваемой работой либо трудиться в нескольких вузах одновременно. Написание и защита кандидатских и докторских диссертаций – долгий, кропотливый труд на протяжении длительного периода времени. В этой связи незаконное обогащение можно рассматривать как попытку компенсации затрат, понесенных в процессе получения ученой степени, что является вполне рациональным выбором.

Несовершенство процедур предоставления услуг в сфере образования. Причиной коррупции в сфере образования выступает

¹ См.: Познер Р. Экономический анализ права. В 2 т. Т. 1 / пер. с англ. под ред. В. Л. Тамбовцева. СПб.: Экономическая школа, 2004. С. 302–303; Cooter R., Ulen T. Law and economics. 6th ed. New York: Prentice Hall, 2011. P. 497.

² См.: Rose-Ackerman S. The economics of corruption // Journal of Public Economics. 1975. Volume 4. Issue 2. Pp. 187–203; International Handbook on the Economics of Corruption. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

³ См.: Васильева сообщила, что средняя зарплата учителей составляет 33,2 тыс. рублей. URL: <https://tass.ru/obschestvo/4512335> (дата обращения: 12.12.2018).

⁴ Омским педагогам приходится «выживать» на зарплату в 15 тысяч. URL: <https://bk55.ru/news/article/115236> (дата обращения: 12.12.2018).

⁵ Зарплата преподавателя вуза в 2017–2018 году. URL: <http://finbazis.ru/zarplata-prepodavatelya-vuza> (дата обращения: 12.12.2018).

также несовершенство процедуры предоставления услуг обучающимся, в частности их непрозрачность, неурегулированность. Например, преподавателю не запрещается оказывать услуги обучающемуся за плату, в том числе репетиторство, оказание содействия в написании курсовых, дипломных работ. Сама процедура аттестации обучающегося (зачеты, экзамены) не позволяет осуществлять эффективный контроль со стороны образовательной организации за действиями преподавателя, поскольку не в полной мере формализована, хотя и урегулирована множеством локальных актов образовательных организаций. Как следствие, создаются условия для коррупционных правонарушений.

Культурные стереотипы. В отечественной народной культуре прочно закрепился стереотип отношения к взяточничеству, мздоимству как к неизбежному злу. Множество примеров тому мы видим, в частности, в русских пословицах и поговорках, которые представляют собой глубинный срез ментальности этноса, основу народной культуры и, самое главное, многовековой житейский опыт. Они в совершенно откровенной и неллицеприятной форме свидетельствуют и об уровне правосознания людей, и о степени криминализации общества¹. Расхожей остается поговорка «не подмажешь – не поедешь». Подобные культурные традиции создают благоприятную среду для коррупции.

Основные направления противодействия коррупции в сфере образования

Повышение заработной платы педагогов. Заработная плата педагога должна компенсировать издержки, как непосредственно связанные с самой трудовой деятельностью, так и понесенные в процессе достижения соответствующего уровня профессионального образования, получения ученой степени, необходимых для замещения соответствующей должности в образовательной организации. Написание кандидатской диссертации обычно занимает 3 года (без учета времени, необходимого для ее защиты), докторской диссертации – не менее 10 лет. С учетом обучения в вузе (бакалавриат, магистратура) человек потратит не менее 19 лет (!) для выполнения требований к замещению должности профессора. Соответственно, его заработная плата должна учитывать все понесенные издержки. Вряд ли они могут быть эквивалентны 30 тыс. руб. в месяц. Для сравнения, заплата рядового

¹ Примеры таких пословиц см.: Даль В. И. Пословицы русского народа: в 2 т. Т. 1. СПб., 1879. С. 184, 189, 191, 290.

полиции со стажем, не превышающим 5 лет службы, в среднем по РФ составляет 25 тыс. руб. в месяц¹.

Совершенствование процедуры предоставления услуг в сфере образования. Прежде всего, следует разработать комплекс этических норм, регулирующих поведение педагогов, запрещающих им оказывать услуги обучающимся за плату, если это может привести к конфликту интересов (например, репетиторство в отношении обучающегося, который впоследствии будет подлежать аттестации соответствующим педагогическим работником). Отметим, что положения Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», упоминающего этические нормы (например, п. 13, ч. 3, ч. 4 ст. 47), остаются не реализованными, отсутствуют общие требования в отношении соблюдения норм профессиональной этики педагогических работников как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов РФ.

Необходимо внедрение средств объективного контроля процедуры аттестации в образовательных организациях, более широкое использование тестирования обучающихся в этом процессе. Следует также дополнительно регламентировать процедуру аттестации обучающихся, возможно, на уровне нормативного правового акта либо ведомственных рекомендаций уполномоченного федерального органа исполнительной власти, что позволило бы уменьшить риски совершения коррупционных правонарушений.

Криминализация незаконного обогащения. Втянутые в коррупционные схемы педагогические работники, зачастую при скромных заработных платах, позволяют себе предметы роскоши, дорогую недвижимость. При этом закон не регламентирует возможность проверки источников их доходов. В этой связи требуется вернуться к вопросу о реализации Россией ст. 20 Конвенции ООН против коррупции 2003 г., предусматривающей обязательство по установлению уголовной ответственности за незаконное обогащение (значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать), распространив действие нормы не только на педагогических работников, но и на других работников государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности.

¹ Зарплата полиции (в МВД) в 2018. URL: <http://www.proprof.ru/stati/careera/pro-zarplatu/zarplata-policii-v-mvd-v-2018> (дата обращения: 12.12.2018).

Скрыть фактическое использование незаконно полученного имущества крайне затруднительно, особенно в отношении недвижимости, автомобилей, предметов роскоши. В этой связи приоритетным является выявление не коррупционных преступлений, а незаконно используемого имущества, что можно сделать с минимальными затратами. Наиболее оптимальным представляется противодействие дальнейшему использованию незаконно полученной материальной выгоды. В этом случае человек лишается стимулов к совершению коррупционного преступления.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что криминализация незаконного обогащения вполне может сочетаться с соблюдением конституционных гарантий прав граждан, включая право собственности¹. Презумпция незаконного характера обогащения, используемая в данном случае, никоим образом не противоречит общим началам гражданского законодательства, широко использующего различные презумпции, часть из которых является основанием для изъятия имущества.

Заключение. Коррупционная преступность имеет огромный негативный мультипликативный эффект, обладает повышенной общественной опасностью, широко распространена и является высоклатентной. Противодействие коррупции может основываться на экономическом анализе права, выступающем в качестве одного из наиболее перспективных направлений развития современной юридической науки.

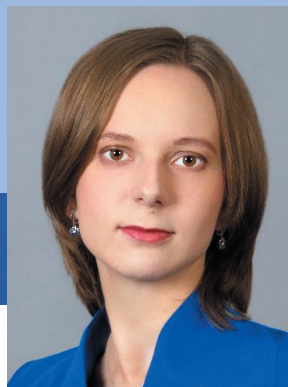
Основными причинами коррупции в сфере образования являются низкий уровень оплаты труда педагогических работников, несовершенство процедур предоставления услуг в сфере образования, культурные стереотипы. Соответственно, противодействие коррупции в данной сфере должно быть нацелено на повышение реальной заработной платы работников образовательных учреждений, совершенствование процедуры предоставления услуг. Одной из действенных мер является криминализация незаконного обогащения.

¹ См.: Кузнецова Н. Ф. О совершенствовании уголовного закона // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 12–16.

Антикоррупционное просвещение представителей заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд

М. А. ВОЛКОВА

Ассистент кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, младший научный сотрудник Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета, Красноярск



Аннотация. Предметом исследования являются международные и национальные нормативно-правовые акты о противодействии коррупции и о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также научная литература, посвященная данным вопросам. В статье подробно рассматривается характеристика антикоррупционного просвещения и его особенностей в сфере государственных и муниципальных закупок. Особое внимание уделяется изучению вопросов антикоррупционного просвещения представителей заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Автор использовал диалектический метод познания, а также системно-структурный, формально-логический и другие методы научного познания. Проведенное исследование позволило установить недостатки стратегического планирования антикоррупционного просвещения в сфере государственных и муниципальных закупок. В статье сформулированы предложения по осуществлению антикоррупционного просвещения представителей заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, предупреждение коррупции, антикоррупционное просвещение, антикоррупционное образование, государственные и муниципальные закупки, заказчик, представитель заказчика.

Ежегодно государство теряет значительный объем бюджетных средств вследствие большого распространения коррупции при проведении государственных и муниципальных закупок. Данный тезис подтверждается результатами мониторинга данной сферы деятельности федеральными органами и общественными организациями.

Министерство финансов РФ в отчете за первый квартал 2019 г. указало, что 34 % плановых и внеплановых проверок в отношении закупок, осуществляемых в соответствии с требованиями Закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, выявили нарушения законодательства Российской Федерации о проведении государственных и муниципальных закупок. Так, за первый квартал 2019 г. в ФАС России поступило более 16 000 жалоб участников закупок, поданных в соответствии с гл. 6 Закона № 44-ФЗ, 46 % из которых признаны обоснованными¹. По данным, размещенным в разделе проекта «За честные закупки» на официальном сайте Общероссийского народного фронта, «результатом работы проекта стала отмена и устранение нарушений в государственных закупках на 304 млрд руб.»². Интерес к указанной теме подогревают и средства массовой информации, например, в 2017 г. газета «Известия» опубликовала статью под названием «Два триллиона нарушений при госзакупках», где указано, что государственный бюджет из-за коррупционных нарушений в закупках теряет 2 трлн рублей в год³.

В связи со значительным количеством нарушений в указанной сфере и, как следствие, серьезными потерями бюджетных средств в антикоррупционной политике Российской Федерации уделяется особое внимание данной проблеме. Так, Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 гг., утвержденный Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378, среди задач, на решение которых направлены запланированные мероприятия, называет «совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Конвенция ООН против коррупции, ратифицированная Российской Федерацией, в ч. 1 ст. 9 «Публичные закупки и управление публичными финансами» закрепляет, что «Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции».

¹ Мониторинг закупок // Минфин России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases>.

² Проект: За честные закупки [Электронный ресурс]. URL: <https://onf.ru/project/27946/results>.

³ Два триллиона нарушений при госзакупках [Электронный ресурс] // Известия. URL: <https://iz.ru/603198/mariia-todorova-inna-grigoreva/vziatki-pri-goszakupkakh-otcenili-v-2-trln-ruble>.

Последние годы, в условиях развития антикоррупционной политики государства, уровень коррупции в государственных и муниципальных закупках остается по-прежнему высоким, поэтому государство стремится любыми возможными способами обеспечить антикоррупционную безопасность таких правоотношений. Вследствие чего Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» регулярно претерпевает изменения, а правоприменители вынуждены подстраиваться под часто меняющееся законодательство и, не успев привыкнуть к одной системе закупок, учиться работать по новым правилам, при этом ожидая новых изменений. Однако критиковать законодателя за такие частые корректировки правового регулирования сложно, поскольку цель этих перемен очевидна – обеспечение открытости и прозрачности данной деятельности и, как следствие, уменьшение коррупционных издержек бюджета. Так, Конвенция ООН против коррупции указывает на необходимость обеспечения государствами-участниками прозрачности в деятельности государственных органов, а «публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», согласно ст. 3 Закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, является одним из основных принципов противодействия коррупции. В законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» принцип открытости и прозрачности закреплен в ст. 7 и назван первым среди остальных принципов, что говорит о его особом значении для регулируемых законом отношений.

Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд – сфера оборота основных бюджетных средств, именно поэтому в ней распространены коррупционные отношения. В словарном обиходе русского человека даже появились отдельные термины, обозначающие коррупционные проявления в закупках, например, термин «откат» – форма взяточничества в сфере закупок, а именно «неофициальное название части денежных средств, выделяемых на выполнение работ по государственному заказу, которую исполнитель заказа в благодарность за получение данного заказа, работы возвращает заказчику в лице чиновника, руководителя государственного органа»¹.

¹ Экономика и право: словарь-справочник / сост. Л. П. Кураков, В. Л. Кураков, А. Л. Кураков. М.: Вуз и школа, 2004.

Как известно, коррупция является одним из наиболее латентных явлений, что не только усложняет деятельность государственных органов по выявлению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений, но и развращает общество, меняет сознание людей и деформирует нравственные устои¹. В связи с чем необходимо не просто менять законодательство, внедряя новые антикоррупционные меры безопасности², а укреплять правосознание людей, создавать в обществе атмосферу неприятия коррупционных проявлений.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» первым направлением предупреждения коррупции называет не ограничительные меры, а «формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению». Реализовать указанное направление возможно через антикоррупционное просвещение населения. Ранее упомянутый Национальный план противодействий коррупции указывает на необходимость разработки комплекса просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение эффективности антикоррупционного просвещения и создания механизма предоставления грантов организациям, которые показали наиболее значимые результаты в антикоррупционном просвещении граждан. Однако при перечислении мероприятий по совершенствованию мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц Национальный план указывает только на ограничительные и карательные меры и не указывает меры, направленные на антикоррупционное просвещение субъектов указанной сферы. Между тем закон «О противодействии коррупции» в ст. 3 среди принципов противодействия коррупции называет: «приоритетное применение мер по предупреждению коррупции», а в ст. 6 первой мерой профилактики (предупреждения) коррупции называет «формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению».

Именно антикоррупционное просвещение выступает основным средством формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, а также способствует предупреждению коррупции ввиду повышения уровня антикоррупционной грамотности граждан.

¹ Прохоров Э. А. Коррупционная преступность в сфере государственных закупок: причины общего характера // Балтийский гуманитарный журнал. 2018. Т. 7. № 1 (22). С. 378–382.

² Щедрин Н. В. Антикоррупционные меры безопасности // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 132–139.

Антикоррупционное просвещение, по мнению П. А. Кабанова, представляет собой «систему распространения субъектами государственной политики противодействия коррупции достоверной информации любым способом, в любой форме с использованием любых коммуникативных средств в отношении неопределенного круга лиц, направленная на формирование в обществе антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры»¹.

К формам антикоррупционного просвещения можно отнести:

- антикоррупционное информирование²;
- антикоррупционную рекламу³;
- антикоррупционную пропаганду⁴;
- антикоррупционную агитацию⁵;
- антикоррупционное консультирование⁶;
- антикоррупционное воспитание⁷;
- антикоррупционное образование⁸ и др.

Перечисленные формы связаны между собой, каждая из них дополняет другую. Поэтому при реализации антикоррупционных просветительских мероприятий данные формы используются в различных сочетаниях. В связи с чем провести четкое разграничение между ними сложно.

Объектами антикоррупционного просвещения являются физические лица, государственные и муниципальные органы власти, организации, объединения и институты гражданского общества⁹. Объект антикоррупционного просвещения в сфере государственных и муниципальных закупок – все участники таких отношений: заказчик,

¹ Кабанов П. А. Понятие и содержание антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции // Юридические исследования. 2015. № 2. С. 18.

² Антикоррупционное просвещение: вопросы теории и практики / под общ. ред. И. И. Бикеева, П. А. Кабанова. В 3 т. Т. 3. Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2019. С. 86.

³ Кабанов П. А. Антикоррупционная реклама в Республике Татарстан как информационное средство противодействия коррупции: проблемы и перспективы // Актуальные проблемы экономики и права. 2013. № 4. С. 40.

⁴ Кабанов П. А. Антикоррупционная пропаганда как инструмент противодействия коррупции в Республике Татарстан: вопросы совершенствования качества правового регулирования // Право и политика. 2013. № 9. С. 1135.

⁵ Кабанов П. А. Антикоррупционная агитация как информационное средство противодействия коррупции: понятие и содержание // Административное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 185.

⁶ Антикоррупционное просвещение: вопросы теории и практики. С. 154.

⁷ Damm I. A., Shishko I. V. Corruption prevention in Russian education // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. 2016. Т. 9. № 9. С. 2269–2278.

⁸ Там же.

⁹ Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования: учеб. пособие / Е. А. Акунченко, П. А. Вырва, И. А. Дамм и др.; под ред. И. А. Дамм, Н. В. Щедрина. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2016. С. 69.

исполнитель (поставщик, подрядчик), участники закупок, их представители, контрольные и регулирующие органы, эксперты и экспертные организации, операторы электронных площадок, специализированные организации и другие. В рамках исследуемой темы объектом антикоррупционного просвещения являются представители заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд – это лица, вступающие в правоотношения в сфере закупок товаров, работ и услуг от имени и в интересах государственного или муниципального заказчика.

Субъекты антикоррупционного просвещения – федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, институты гражданского общества, организации и физические лица, то есть все субъекты противодействия коррупции, указанные в ч. 2 ст. 1 Закона «О противодействии коррупции». Антикоррупционное просвещение в сфере государственных и муниципальных закупок должно осуществляться теми же субъектами, но с предъявлением к ним дополнительного требования – наличия теоретических и (или) практических знаний о коррупции и ее противодействии с учетом особенностей указанной сферы. Такими субъектами могут быть: Федеральное казначейство РФ, Федеральная антимонопольная служба, Счетная палата РФ и их управления в субъектах РФ, правоохранительные органы, образовательные и общественные организации и другие лица, обладающие достаточными знаниями в указанной сфере.

Цель антикоррупционного просвещения – формирование у субъектов системы знаний, навыков и умений, достаточных для самостоятельного выявления признаков коррупции в конкретных отношениях, а также отказа от совершения коррупционных правонарушений¹.

При осуществлении антикоррупционного просвещения необходимо сформировать у объекта просвещения личное убеждение, намерение действовать строго в рамках закона. Соблюдение законов, проявление гражданской активности должно войти у человека в привычку². Для этого необходимо, чтобы в процессе проведения мероприятий по антикоррупционному просвещению объект усваивал полученную информацию и приобретал необходимые знания, умения и навыки. В связи с этим результатом антикоррупционного просвещения долж-

¹ Там же.

² См.: Головин А. Ю., Дубоносов Е. С., Ковалев С. Н. Антикоррупционное воспитание в сфере высшего профессионального образования (по опыту работы Тульского государственного университета) // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2014. № 1–2. С. 11.

на стать сформированная у объекта воздействия антикоррупционная компетентность¹. Компетентность – это «умение активно использовать полученные личные и профессиональные знания и навыки в практической или научной деятельности»². Компетентность также определяют как уровень образованности, который характеризуется способностью решать задачи в различных сферах жизнедеятельности на базе теоретических знаний.

Так, можно выделить три уровня антикоррупционной компетентности:

- *профессиональный* – характеризуется способностью использования знаний, умений и навыков, необходимых для осуществления профессиональных функций в области противодействия коррупции;
- *специальный* – характеризуется способностью использования знаний, умений и навыков, необходимых лицам, обладающим публичным статусом и на которых распространяются определенные антикоррупционные стандарты поведения;
- *общий* – характеризуется способностью использования знаний, умений и навыков, необходимых обычным гражданам в повседневной жизни.

При этом для формирования общей антикоррупционной компетентности может быть достаточно простого информирования с помощью средств массовой информации, издания памяток и плакатов о коррупции, ее негативных последствиях, об основах антикоррупционной политики в сфере противодействия коррупции и фактах привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения. В целях антикоррупционного информирования субъектов государственных и муниципальных закупок необходимо разработать специальные памятки, рекламные ролики и плакаты, содержащие актуальную информацию о противодействии коррупции в данной сфере. На главной странице сайта Единой информационной системы в сфере закупок должен появиться раздел «Противодействие коррупции», содержащий актуальные нормативно-правовые акты, методические рекомендации по соблюдению антикоррупционного законодательства, памятки, антикоррупционные ролики и плакаты (на данный момент такой раздел на сайте не размещен). Такими разделами должны быть

¹ Печенкин В.А. Формирование антикоррупционной компетентности государственных служащих: дис. ... канд. психол. наук: 19.00.06. М., 2012. 212 с.

² Ключевые термины образовательных стандартов второго поколения (разработаны Российской академией образования по поручению Министерства образования и науки Российской Федерации) [Электронный ресурс]. URL: <http://didacts.ru/termin/kompetentnost.html#item-13601>.

оснащены и все сайты государственных и муниципальных заказчиков, а также сайты контролирующих и регулирующих органов.

Для формирования специальной и профессиональной антикоррупционной компетентности необходимо подключение образовательных ресурсов, а именно уровней среднего профессионального, высшего и дополнительного образования¹, – требуется антикоррупционное образование. Представляется, что обучающиеся всех указанных уровней образования должны знать основы антикоррупционной политики государства, а обучающиеся таких направлений, как «юриспруденция», «экономика», «политология», «педагогика» и «медицина», должны обладать углубленными знаниями в области противодействия коррупции. Поэтому для обучающихся перечисленных специальностей в существующие программы обучения следует ввести курс «Противодействие коррупции», в рамках которого обучающийся получит не только общие знания о системе противодействия коррупции, но и научится идентифицировать коррупционные проявления в профессиональной деятельности и грамотно на них реагировать. Для остальных направлений обучения достаточно ввести отдельный раздел, посвященный противодействию коррупции, в одной из существующих в программе обучения дисциплине.

Предусмотренные на сегодняшний день Национальным планом противодействия коррупции мероприятия направлены на формирование общей и специальной антикоррупционной компетентности. Во исполнение Национального плана противодействия коррупции утверждена Программа по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2019 год. В связи с этим можно надеяться, что система формирования общей антикоррупционной компетентности и специальной (в рамках направлений подготовки в средних профессиональных и высших учебных заведениях) будет обеспечена.

Антикоррупционное просвещение представителей заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд требует обеспечить формирование у них профессиональной антикоррупционной компетентности. Поскольку в средних профессиональных и высших учебных заведениях отдельной образовательной программы подготовки специалистов в сфере государственных и муниципальных закупок не существует, такие работники, как правило, имеют экономическое или юридическое образование. Основой антикоррупционной подготовки таких

¹ Березовский Д. В., Моргунов В. И. Антикоррупционное просвещение государственных гражданских служащих // Вестник Международного института рынка. 2016. № 2. С. 77–82.

кадров должно стать дополнительное профессиональное образование в форме повышения квалификации или профессиональной переподготовки. В целях формирования антикоррупционной компетентности таких работников следует включить раздел «Противодействие коррупции», содержащий общую информацию о коррупции и антикоррупционном законодательстве, во все программы дополнительного профессионального образования в сфере государственных и муниципальных закупок, что позволит создать у обучающихся базовый уровень знаний. Также необходимо разработать отдельную программу повышения квалификации по противодействию коррупции в государственных и муниципальных закупках, которая и позволит сформировать профессиональную антикоррупционную компетентность. В рамках указанной программы у обучающихся необходимо сформировать углубленную систему знаний о коррупции, ее особенностях и негативных последствиях в сфере государственных и муниципальных закупок, системе международного и национального антикоррупционного законодательства и об антикоррупционном потенциале нормативного регулирования государственных и муниципальных закупок, а также сформировать умение идентифицировать коррупцию в конкретной ситуации и навыки отказа от вступления в коррупционные отношения.

Важной частью обучения в рамках данной программы должно стать разъяснение вопросов юридической ответственности субъектов государственных и муниципальных закупок, поскольку, помимо общих оснований привлечения к ответственности, на них распространяются и специальные нормы:

– *Уголовный кодекс Российской Федерации*: ст. 200.4 «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд»; ст. 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок»; ст. 200.6 «Заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

– *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях*: ст. 7.29 «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя)»; ст. 7.29.3 «Нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок»; ст. 7.30 «Нарушение порядка

осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; ст. 7.32.6 «Заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и другие».

Также на указанную категорию слушателей (обучающихся) распространяются антикоррупционные стандарты поведения, закрепленные законами *«О противодействии коррупции»*, *«О государственной гражданской службе Российской Федерации»* от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и *«О муниципальной службе в Российской Федерации»* от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, за несоблюдение которых служащие могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения.

Считаем, что прохождение обучения по таким программам поможет снизить коррупционные риски в указанной сфере и повысить антикоррупционную грамотность представителей заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Поэтому обучение по антикоррупционным программам должно стать условием для допуска к работе с государственными и муниципальными закупками.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что, несмотря на значительные финансовые потери государства из-за распространения коррупционных проявлений в сфере государственных и муниципальных закупок, не следует строить антикоррупционную политику лишь на ограничительных и карательных мерах. В первую очередь представляется целесообразным сформировать у представителей заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд профессиональную антикоррупционную компетентность. И, как следствие, некоторые ограничительные меры теряют свою актуальность, что позволит сэкономить ресурсы государственных органов и работников данной сферы.

К вопросу о правовом режиме
персональной и иной информации
при проведении вступительных
и государственных аттестационных
испытаний в образовательных
организациях высшего образования

С. И. ГУТНИК

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры деликтологии и криминологии
Сибирского федерального университета,
Красноярск



Аннотация. Статья посвящена проблеме конфиденциальности сведений, подлежащих обработке в образовательных организациях высшего образования, в период проведения вступительных и государственных итоговых аттестационных испытаний. Указывается, какие коррупционные риски могут при этом возникнуть. Рассматривается вопрос о закрытости указанной информации в качестве инструмента минимизации коррупционных рисков.

Ключевые слова: государственная итоговая аттестация, вступительные испытания, коррупция, персональные данные, конфиденциальность, правовой режим.

Интерес к противодействию коррупции в Российской Федерации существенно возрос в последние годы. Это связано со стремлением государства предотвратить последствия коррупционного поведения во всех сферах жизнедеятельности. Особую актуальность вопросы противодействия коррупции приобретают и в сфере образования, затрагивая в том числе образовательные организации высшего образования¹.

К сожалению, сфера образования продолжает оставаться коррумпированной, о чем свидетельствуют многочисленные публикации в средствах массовой информации², хотя и предприняты серьезные меры по борьбе с коррупционными проявлениями.

© Гутник С. И., 2019

¹ Дамм И. А. Коррупция в сфере образования: понятие, характерные черты, формы и виды // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10. № 4. С. 5–17.

² См.: Бизнес или коррупция? В Петербурге студентов обязали покупать дорогую программу [Электронный ресурс]. URL: <https://www.5-tv.ru/news/230477/biznes-ili-korrupcia-vpeterburge-studentov-obazali-pokupat-dorogu-programmu>; Генпрокуратура: в 2018 году в России стали на 10 % чаще брать и давать взятки [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3826018>.

Представляется, что наибольшую опасность в проявлении коррупционных рисков несут в себе ключевые мероприятия, связанные с образовательным процессом в образовательных организациях высшего образования, а именно вступительные и государственные итоговые аттестационные испытания. Интерес к первой составляющей выражается в том, что вступительное испытание является процедурой, по результатам которой обучающийся принимается в образовательную организацию и возникают образовательные правоотношения. Интерес ко второй выражается в том, что государственная итоговая аттестация направлена (в соответствии со ст. 59 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») на оценку степени и уровня освоения обучающимися образовательной программы, проводится на основе принципов объективности и независимости оценки качества подготовки обучающимся¹.

Между тем коррупционное поведение участников образовательного процесса при проведении вступительного испытания может повлечь за собой принятие незаконного решения о приеме на обучение лица, не обладающего знаниями, умениями и навыками, необходимыми для освоения образовательной программы, а также (как следствие) нарушение конституционного права на получение бесплатно на конкурсной основе высшего образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении (ч. 3 ст. 43 Конституции РФ²). Опасность коррупционного поведения при проведении государственных аттестационных испытаний в образовательных организациях высшего образования не только дискредитирует систему высшего образования, нарушает принцип равенства прав граждан (ст. 19 Конституции РФ), но и позволяет предоставить доступ к профессиональной деятельности лицам, совершенно не обладающим необходимым набором компетенций, которые должны были быть сформированы в ходе получения высшего образования.

Таким образом, очевидно, что коррупционные риски при проведении выделенных испытаний действительно несут в себе серьезную угрозу и являются «источниками повышенной опасности», в отношении которых необходим надлежащий правовой инструментарий с целью их предотвращения.

¹ Об образовании: федеральный закон от 29.12.2013 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7598.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с поправками от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек. № 237.

Другой актуальной правовой тенденцией становится защита персональной и иной конфиденциальной информации, поскольку это связано с обеспечением ряда конституционных прав, в частности, права на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, а также с охраной от различного рода посягательств на наиболее уязвимые общественные отношения¹. Примечательно, что обеспечение конфиденциальности конкретного вида информации в образовательных отношениях позволяет предотвращать некоторые серьезные коррупционные риски и в образовательном процессе организаций высшего образования.

Организация и проведение вступительных и государственных итоговых аттестационных испытаний в образовательных организациях высшего образования невозможны без обработки и анализа большого массива информации, среди которой имеются персональные данные участников образовательного процесса, контрольно-измерительные материалы для проведения соответствующих испытаний, нормативные правовые документы и иные сведения, необходимые для управленческого процесса. В связи с этим представляется, что не любая информация может находиться в открытом доступе в период проведения аттестационных испытаний, а должна быть защищена от неправомерного к ней доступа.

Так, конфиденциальными при проведении вступительных испытаний должны быть следующие сведения:

- 1) персональные данные лиц, поступающих на образовательные программы высшего образования;
- 2) результаты прохождения аттестационных испытаний;
- 3) экзаменационные материалы для проведения вступительных испытаний, ключи к тестовым заданиям, ответы на вопросы и т. д.

Применительно к государственным итоговым аттестационным испытаниям по образовательным программам высшего образования возможно также выделить виды информации, конфиденциальность которых должна быть обеспечена образовательной организацией:

- 1) персональные данные обучающегося, содержащиеся в его личном деле;
- 2) иная личная информация, которая была предоставлена обучающимся в образовательную организацию в виде документов в целях реализации отдельных прав, предусмотренных законом (например,

¹ См.: *Терещенко Л. К.* Правовой режим персональных данных и безопасность личности // Закон. 2013. № 6. С. 38; *Иванский В. П.* Персональные данные как основной объект посягательств на неприкосновенность сферы частной жизни: законодательный опыт в зарубежных странах // Административное право и процесс. 2012. № 8. С. 50–56.

сведения об инвалидности, о составе семьи, о совокупном доходе семьи и т. д.).

Учитывая, что государственная итоговая аттестация имеет своей целью оценку уровня освоения образовательной программы, то помимо сведений, позволяющих идентифицировать обучающегося, субъектам, осуществляющим прием государственных аттестационных испытаний, не нужна остальная информация (следует оговориться, что для лиц с ограниченными возможностями здоровья могут потребоваться особые условия для проведения государственной итоговой аттестации, в связи с чем данная информация все же должна быть известна членам государственной экзаменационной комиссии).

Между тем, оценивая право на неприкосновенность частной жизни поступающих в образовательные организации и обучающихся для предотвращения коррупционных проявлений со стороны членов комиссий по приему вступительных испытаний и членов государственных экзаменационных комиссий, не следует забывать и о том, что информация о членах комиссий также представляет собой персональные данные. Однако вопрос о закрытости данной информации является дискуссионным. Спорность подобной позиции вызвана несколькими причинами:

1) вопрос об открытости сведений о составах экзаменационных комиссий в действующем образовательном законодательстве не урегулирован, как и не урегулирован он в локальных актах многих образовательных организаций¹;

2) обладание поступающим или обучающимся информацией о персональном составе экзаменационной комиссии может породить у него возможность вступить с кем-либо из членов комиссии в коррупционные отношения с целью определенным образом повлиять на результаты аттестационных испытаний;

3) члены экзаменационной комиссии, обладая конституционным правом на неприкосновенность частной жизни, сами могут быть против того, чтобы поступающие или обучающиеся обладали информацией о нахождении конкретных лиц в комиссии;

4) образовательные отношения по своей правовой природе являются публичными, хотя в них и прослеживаются частноправовые начала. Учитывая это, по аналогии с принципом открытости правосудия, закрытость информации о субъектах, принимающих юридически значимые решения в виде аттестации или неаттестации поступающего

¹ Например, в локальных актах ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет» этот вопрос не урегулирован.

или выпускника, противоречила бы принципу публичности образовательной деятельности.

Представляется, что логичность рассуждений присутствует как у тех, кто придерживается закрытости персональной и иной информации, так и у других. Однако необходимо учитывать, что вероятность коррупционных проявлений при открытости персональной информации о составах комиссий более высока, нежели при сохранении их в конфиденциальности.

Таким образом, мы приходим к выводу, что закрытость информации, наряду с открытостью, также может являться фактором снижения коррупционных рисков в образовательных правоотношениях, поскольку сохранение определенного вида информации в тайне позволяет снизить возможность ее незаконного использования, в том числе и для коррупционных целей.



Об организационной структуре антикоррупционного просвещения обучающихся

И. А. ДАММ

Кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, директор Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета, Красноярск



Е. А. АКУНЧЕНКО

Кандидат юридических наук, доцент кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, старший научный сотрудник Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. Предметом исследования выступили нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере реализации государственной антикоррупционной политики, а также труды отечественных специалистов по вопросам противодействия коррупции. В статье с позиции системного подхода критически оценивается содержание Программы по антикоррупционному просвещению на 2019 год в рамках институционализации антикоррупционного просвещения.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, предупреждение коррупции, антикоррупционное просвещение, антикоррупционное информирование, антикоррупционное консультирование, антикоррупционное образование, ресурсное обеспечение.

Разработка эффективных средств правового воздействия, направленных на устранение коренных социально-психологических детерминант коррупции в российском обществе, представляет собой одну из основных задач, поставленных перед органами власти в рамках реализации государственной антикоррупционной политики. В соответствии с пп. «ж» п. 21 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы¹ Правительству РФ с участием Генеральной прокуратуры РФ поручено подготовить предложения по разработке комплекса просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение эффективности антикоррупционного просвещения.

Как относительно новый институт системы противодействия коррупции антикоррупционное просвещение выступает в качестве специального средства повышения правовой культуры граждан, возможности которого поистине безграничны². Систематическое антикоррупционное просвещение образует фундамент антикоррупционного правосознания, создает «антикоррупционный иммунитет» гражданского общества. Активное применение антикоррупционных просветительских технологий в процессе обучения и воспитания граждан способно значительно повысить качество профилактики коррупции. Данные обстоятельства обуславливают пристальное внимание ученых и практиков к проблемам научно-методического и организационно-правового обеспечения деятельности субъектов противодействия коррупции по реализации антикоррупционного просвещения.

Действующее законодательство не содержит легальной дефиниции антикоррупционного просвещения. Вместе с тем общетеоретические и прикладные аспекты рассматриваемого инструмента правового воздействия основательно разработаны в научной литературе³.

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

² См.: Бикеев, И.И., Кабанов, П.А. Антикоррупционное просвещение: вопросы теории и практики: монография. Казань: Изд-во «Познание» Казанского инновационного университета, 2019. С. 6.

³ См.: Абрамов П.А. Вопросы формирования антикоррупционного мировоззрения в обществе // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 2. С. 178–187; Бикеев И.И., Кабанов П.А. Антикоррупционное образование в России: состояние и перспективы // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2010. № 3. С. 178–188; Бурмакин В.М. Актуализация социально-философского аспекта в исследовании и внедрении антикоррупционных практик: антикоррупционное просвещение // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Философские науки. 2019. № 1. С. 52–59; Воронцов С.А. Противодействие коррупции: принуждение или убеждение? // Философия права. 2019. № 1. С. 23–28; Гарипов И.М. Виктимологические аспекты антикоррупционного образования в современной России // Следователь. 2010. № 8. С. 13–14; Гармаев Ю.П. Антикоррупционное просвещение в вузах

В трактовке П. А. Кабанова, антикоррупционное просвещение представляет собой систему распространения субъектами государственной антикоррупционной политики достоверной информации любым способом, в любой форме с использованием любых коммуникативных средств в отношении неопределенного круга лиц, направленную на формирование в обществе антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры¹.

Организационно-правовые основы антикоррупционного просвещения в общем виде определены как на международном, так и на национальном уровне. В Конвенции ООН против коррупции

// Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: сб. ст. по материалам ежегодной междунар. науч.-практ. конф.: в 3 т. 2016. С. 189–197; *Гармаев Ю. П., Фалилеев В. А.* Реализация мер антикоррупционного просвещения органами прокуратуры во взаимодействии с юридическими вузами // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 1. С. 11–15; *Горшенков Г. Н.* Антикоррупционная пропаганда: понятие и содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4. С. 39–46; *Гулина Е. В.* Антикриминальное просвещение как форма криминалистической профилактики по уголовным делам о коррупционных преступлениях в сфере высшего образования // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 100–105; *Зинатуллин З. З.* Нравственность, профессионализм, правовое просвещение как антикоррупционные детерминанты // Восточно-Европейский научный вестник. 2016. № 3. С. 28–30; *Кабанов П. А.* Виктимологическое антикоррупционное просвещение: понятие, содержание, формы и средства осуществления // Юридические исследования. 2017. № 6. С. 38–64; *Его же.* О соотношении антикоррупционного образования и антикоррупционного просвещения как видов антикоррупционной деятельности // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 978–985; *Его же.* Понятие и содержание антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции // Юридические исследования. 2015. № 2. С. 12–27; *Его же.* Система количественных показателей результативности антикоррупционного просвещения как инструмента противодействия коррупции: правовое регулирование и классификация // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 853–864; *Его же.* Антикоррупционное просвещение как средство противодействия коррупции: понятие и содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 4. С. 42–51; *Его же.* Понятие антикоррупционной рекламы как правовой категории: региональный аспект // Административное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 1048–1049; *Козлова Е. Б.* Проблемы формирования и реализации региональной политики антикоррупционного просвещения на современном этапе // Правовая культура. 2016. № 4. С. 17–25; *Пшеничнюк Д. В.* Особенности антикоррупционного просвещения в России // Всероссийский журнал научных публикаций. 2013. № 5. С. 72–73; *Слюсарева Т. Г.* Антикоррупционное просвещение как эффективное направление в борьбе с коррупцией // Научный вестник Невинномысского государственного гуманитарно-технического института. 2015. № 4. С. 18–22; *Сюзеева Н. В.* О преодолении деформаций правового сознания в процессе антикоррупционного образования // Право и образование. 2014. № 4. С. 34–41; *Трунцевский Ю. В.* Организация антикоррупционного просвещения как одно из направлений правоохранительной деятельности по профилактике коррупции // Юридическое образование и наука. 2015. № 3. С. 36–38; *Фалилеев В. А.* Правовое просвещение как средство предупреждения коррупции в регионе // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 3–5; *Хайрутдинова Л. Р.* Антикоррупционное просвещение: понятие, цели и значение // Гуманитарные научные исследования. 2015. № 1–1. С. 106–109; *Шедий М. В.* Формирование антикоррупционного правосознания как основного элемента антикоррупционного образования гражданского общества // Вестник университета (Государственный университет управления). 2014. № 3. С. 286–290; *Шугрина Е. С.* Понятие и признаки коррупции: особенности правового просвещения учащихся // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 54–57; *Юсупов М. Р.* Антикоррупционное просвещение в России – апологет правовой грамотности // Властная вертикаль Федерации. 2015. № 2–3. С. 5.

¹ См.: *Кабанов П. А.* Понятие и содержание антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции // Юридические исследования. 2015. № 2. С. 12–27.

отсутствует термин «антикоррупционное просвещение», но закреплена обязанность каждого государства-участника принимать надлежащие меры по содействию активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора в предупреждении коррупции и борьбе с ней, а также по углублению понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. К числу таких мер, в частности, относятся проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах (п. «с» ч. 1 ст. 13).

Аналогичным образом в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в числе основных мер по профилактике коррупции также без прямого терминологического обозначения упоминается «формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению» (п. 1 ст. 6). Несмотря на констатируемое в научной литературе отсутствие у категории «нетерпимость к коррупционному поведению» юридико-лингвистической определенности¹, фактически указанное законоположение объединяет под собой всю совокупность непринудительных мер правового воздействия, направленных на предупреждение коррупционного и коррупциогенного поведения путем формирования в обществе антикоррупционного мировоззрения.

Непосредственно термин «антикоррупционное просвещение» появляется лишь при переходе на уровень подзаконных нормативных правовых актов. Впервые на высшем политическом уровне необходимость развертывания системы гражданского просвещения, включающей обучение антикоррупционному поведению, отметил первый Президент РФ Б. Н. Ельцин в своем послании Федеральному Собранию в 1998 г.² Задача активизации антикоррупционного просвещения граждан обрела нормативную оболочку только в тексте Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг.³ В целях обеспечения ее выполнения распоряжением Правительства РФ была утверждена и реализована Программа по антикоррупцион-

¹ См.: Кабанов П. А. Формирование нетерпимости к коррупционному поведению как юридически не определенная правовая категория и ее содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2019. Т. 13. № 1. С. 1007–1026.

² Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 // Российская газета. 1998. 24 фев.

³ О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы: указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

ному просвещению на 2014–2016 годы¹. Постепенно положения об антикоррупционном просвещении как одном из инструментов предупреждения коррупции получили распространение и в региональном антикоррупционном законодательстве². Действующими на сегодняшний день нормативными правовыми актами, в которых определены организационные основы антикоррупционного просвещения, являются Комплексный план просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение эффективности антикоррупционного просвещения, на 2019–2020 годы³, а также Программа по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2019 год⁴.

Последний из указанных актов имеет важное прикладное значение, поскольку приобретение базовых навыков антикоррупционного поведения представителями молодого поколения является ключевым условием для формирования в будущем устойчивого антикоррупционного мировоззрения и развитой антикоррупционной культуры российского общества. Как верно отметил С. А. Воронцов, элементы просвещения должны иметь место во всех образовательных программах: дошкольных, школьных, средних специальных, высших. Причем оно (просвещение) должно быть направлено «не только на усвоение норм антикоррупционного законодательства, но и на формирование положительных правовых установок личности, социальной группы, общества. В конечном итоге личность, обладающая правовой культурой, должна знать и понимать право, естественно воспринимать его требования, уважать нормы права в силу личного убеждения, а не принуждения, иметь привычку поступать в соответствии с законом, проявлять правовую активность по отношению к правонарушениям»⁵.

Программа по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2019 год (далее – Программа) представляет собой важный шаг

¹ Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014–2016 годы: распоряжение Правительства РФ от 14.05.2014 № 816-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 21. Ст. 2721.

² См.: *Кабанов П. А.* Антикоррупционное просвещение в субъектах Российской Федерации: опыт правового регулирования организации и перспективы развития // *ВВ: Административное право и практика администрирования*. 2016. № 4. С. 35–55.

³ Об утверждении комплексного плана просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение эффективности антикоррупционного просвещения, на 2019–2020 годы: распоряжение Правительства РФ от 21.12.2018 № 2884-р // Собрание законодательства РФ. 2018. № 53. Ч. 2. Ст. 8740.

⁴ Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению обучающихся на 2019 год: распоряжение Правительства РФ от 29.01.2019 № 98-р // Собрание законодательства РФ. 2019. № 5. Ст. 440.

⁵ *Воронцов С. А.* Об организации антикоррупционного просвещения в Российской Федерации // *Северо-Кавказский юридический вестник*. 2015. № 1. С. 107.

на пути к институционализации антикоррупционного просвещения в качестве самостоятельной меры предупреждения коррупции. Следует отметить своевременность принятия данного документа, поскольку именно обучающиеся представляют собой ежегодно воспроизводящийся резерв потенциальных коррупционеров. Отсутствие антикоррупционных установок личности, а также низкий уровень антикоррупционной культуры обучающихся при благоприятном развитии объективных детерминант может привести к совершению ими коррупционных правонарушений (и даже преступлений) в будущей профессиональной деятельности. В связи с чем избранное разработчиками направление и объект предупредительного воздействия представляются стратегически верными.

В Программе устанавливаются организационные основы просветительской деятельности, которые применительно к сфере образования предметно раскрывают основные направления реализации Национальной стратегии противодействия коррупции¹. Вместе с тем детальный анализ положений Программы свидетельствует о наличии некоторых недостатков, которые могут негативно сказаться на результатах предусмотренных в ее рамках мероприятий. Остановимся подробнее.

Раздел I «Разработка и совершенствование методической базы для проведения мероприятий антикоррупционного просвещения обучающихся» Программы предусматривает реализацию следующих мероприятий:

- включение в федеральные государственные образовательные стандарты общего образования положений, предусматривающих формирование у обучающихся компетенции, позволяющей выработать нетерпимое отношение к коррупционному поведению, а в профессиональной деятельности – содействовать пресечению такого поведения (п. 1);
- разработка Концепции антикоррупционного воспитания (формирования антикоррупционного мировоззрения у обучающихся) и плана ее реализации (п. 2);
- обновление основных общеобразовательных программ с учетом Концепции антикоррупционного воспитания (формирования антикоррупционного мировоззрения у обучающихся) и методических рекомендаций по антикоррупционному воспитанию и просвещению обучающихся (п. 3);

¹ О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

– разработка примерных рабочих программ учебного предмета «Право» базового и углубленного уровней для общеобразовательных организаций и их размещение в реестре примерных основных образовательных программ (п. 4).

Анализ приведенных положений позволяет сделать вывод о том, что в указанном разделе речь идет об образовательном компоненте антикоррупционного просвещения, в рамках которого происходит формирование знаний, умений и навыков, необходимых для предупреждения коррупции при осуществлении профессиональной деятельности. Преимуществом Программы в данном случае является акцент на необходимость формирования антикоррупционной компетентности начиная со школьной скамьи, поскольку одним из ключевых аспектов общественной опасности коррупции в сфере образования является формирование у школьников коррупционной модели поведения, которая в дальнейшем распространяется на другие социальные роли, которые ребенок постепенно приобретает в процессе взросления.

Однако положения раздела I Программы необоснованно обделяет вниманием Минобрнауки РФ. Далеко не все федеральные государственные образовательные стандарты высшего образования содержат компетенции, формирование которых позволяет гражданам эффективно предупреждать коррупцию (в том числе бытовую) в процессе профессиональной деятельности. Полагаем, что заслуживает внимания разработка и утверждение в рамках Программы отдельного раздела, посвященного системному организационно-методическому сопровождению образовательного компонента антикоррупционного просвещения в деятельности образовательных организаций всех уровней образования.

Раздел II «Организация проведения мероприятий, направленных на антикоррупционное воспитание» и раздел IV «Популяризация антикоррупционного поведения» Программы предусматривают реализацию конкретных и рамочных мероприятий в рамках антикоррупционного просвещения обучающихся. Анализ представленного перечня позволяет сделать вывод о том, что в Программе получили широкое распространение мероприятия по *антикоррупционному информированию¹ обучающихся*:

¹ Антикоррупционное информирование – это целенаправленная управляемая деятельность субъектов противодействия коррупции, направленная на предоставление достоверной информации неопределенному кругу лиц, с использованием различных средств, методов и технологий, обеспечивающая достижение цели антикоррупционного просвещения – формирования антикоррупционного мировоззрения и основанного на нем антикоррупционного поведения. См.: Кабанов П. А. Антикоррупционное информирование как форма антикоррупционного просвещения: понятие и содержание // Мониторинг правоприменения. 2015. № 2. С. 46.

- проведение открытых уроков и классных часов с участием сотрудников правоохранительных органов (п. 5);
- проведение общественных акций в целях антикоррупционного просвещения и противодействия коррупции, в том числе приуроченных к Международному дню борьбы с коррупцией 9 декабря (п. 6);
- поощрение студентов, принявших участие в работе научно-практических конференций, семинаров, публичных лекций, круглых столов, в научных исследованиях антикоррупционной направленности, проводимых на федеральном уровне и уровне субъектов РФ (п. 7);
- включение антикоррупционной тематики в цикл всероссийских открытых уроков по профессиональной навигации обучающихся на портале «ПроеКТОриЯ» (п. 11);
- подготовка перечня фильмов антикоррупционной направленности для размещения на портале «Российская электронная школа» (п. 13);
- проведение мероприятий разъяснительного и просветительского характера (лекции, семинары, квест-игры и др.) в образовательных организациях с использованием в том числе интернет-пространства (п. 15);
- организация проведения конкурса социальной рекламы на антикоррупционную тематику среди обучающихся организаций, осуществляющих образовательную деятельность (п. 16);
- включение специальной номинации в тематические направления Всероссийского конкурса сочинений (п. 18).

С учетом специфики общественных отношений в сфере образования следует признать прогрессивным шагом включение в объект антикоррупционного просвещения не только обучающихся, но и их законных представителей: проведение вебинаров для родительской общественности (п. 9).

Вместе с тем очевидным недостатком представляется невключение в содержание Программы мероприятий в рамках *антикоррупционного консультирования*¹ обучающихся и их законных представителей. Целью реализации данной формы антикоррупционного просвещения является предоставление помощи субъектам правоотношений в принятии должным образом законных и обоснованных решений, а также

¹ Антикоррупционное консультирование – это относительно самостоятельный вид антикоррупционного просвещения, осуществляемый уполномоченным на то лицом, имеющим профессиональную квалификацию, в отношении неопределенного круга лиц, с использованием различных форм и средств в целях формирования антикоррупционного поведения, антикоррупционной культуры и антикоррупционного сознания у обратившихся за консультацией. См.: Кабанов П. А. Антикоррупционное консультирование как разновидность антикоррупционного просвещения: понятие и содержание // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 637–638.

качественное предоставление услуг как физическим, так и юридическим лицам представителями публичной власти, в том числе общественными или иными организациями, уполномоченными в пределах своей компетенции осуществлять противодействие коррупции¹. Обучающиеся и их законные представители, вольно или невольно попавшие в коррупциогенную ситуацию, нуждаются в получении от компетентных лиц конкретной информации по вопросам предупреждения коррупции. Однако в рамках утвержденного перечня просветительских мероприятий персонифицированная работа с данными участниками отношений в сфере образования не предусмотрена. Полагаем, что данный недостаток может быть устранен путем включения в перечень предусмотренных Программой мероприятий организации «горячей линии» по вопросам предупреждения коррупции в сфере образования, а также обеспечения работы в образовательных организациях «телефонов доверия».

Значительное число мероприятий Программы, помещенных в разделы II и IV, а также в раздел III «Обеспечение условий реализации образовательной деятельности, направленной на формирование нетерпимого отношения к коррупции», фактически представляют собой ресурсное обеспечение антикоррупционного просвещения обучающихся. Как отмечает Н. В. Щедрин, в числе ресурсов предупредительной деятельности следует выделять финансово-экономическое, организационное, информационно-аналитическое, научное, кадровое, нормативное и информационно-пропагандистское обеспечение². В указанном аспекте к числу достоинств Программы следует отнести включение мероприятий, направленных:

- на *организационное обеспечение*: развитие системы самоуправления в образовательных организациях с учетом антикоррупционного просвещения (п. 10);

- *информационно-аналитическое обеспечение*: мониторинг проведения мероприятий антикоррупционного просвещения обучающихся по основным общеобразовательным программам, образовательным программам среднего профессионального и высшего образования (п. 21);

- *научно-методическое обеспечение*: разработка методических и информационных материалов по антикоррупционному просвещению родителей (п. 8); проведение Всероссийской конференции для

¹ Хайрутдинова Л. Р. Антикоррупционное консультирование: понятие, виды и содержание // Политика, государство и право. 2015. № 6. С. 60.

² См.: Щедрин Н. В. Новый Уголовный кодекс России в контексте социального управления // Lex Russica. 2015. Т. 100. № 3. С. 52–53.

педагогических работников по проблемам антикоррупционного просвещения обучающихся (п. 20);

– *кадровое обеспечение*: обеспечение подготовки и дополнительного профессионального образования педагогических кадров в части использования ими методики антикоррупционного воспитания и просвещения (п. 12); организация и проведение конкурсов профессионального мастерства со специальной номинацией по антикоррупционному просвещению обучающихся (п. 19);

– *информационно-пропагандистское обеспечение*: обеспечение информационной открытости образовательной деятельности образовательных организаций в части антикоррупционного просвещения обучающихся (п. 14); освещение в средствах массовой информации мероприятий Программы (п. 17).

В свою очередь, в числе недостатков рассматриваемой Программы необходимо отметить отсутствие мероприятий, нацеленных на *нормативное обеспечение* антикоррупционного просвещения обучающихся. Здесь речь должна идти о мерах по разработке новых нормативных правовых актов, закрепляющих организационные основы просветительской деятельности в указанной сфере. Полагаем, что данное упущение может быть устранено путем включения в соответствующий перечень мероприятия по разработке аналогичной программы на следующий календарный год.

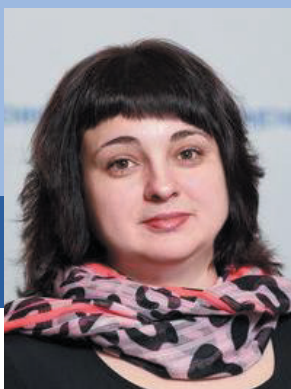
В целом утверждение рассмотренной выше Программы следует оценить положительно в русле институционализации антикоррупционного просвещения в системе противодействия коррупции. Вместе с тем с учетом высокой динамичности отношений в сфере образования, обусловленной регулярным обновлением контингента обучающихся, полагаем, что принятие подобных программных документов на краткосрочную перспективу является нецелесообразным. Как видится, с учетом приведенных замечаний, на основе современных достижений российской криминологической науки и с использованием системного подхода стратегически более верным является разработка и принятие Концепции антикоррупционного просвещения обучающихся на средне- или долгосрочную перспективу.



Формирование антикоррупционной среды: опыт Тюменского государственного университета

О. А. ЗАГВЯЗИНСКАЯ

Советник ректора Тюменского государственного университета,
заслуженный юрист РФ, почетный работник прокуратуры РФ,
Тюмень



О. В. ПАВЛЕНКО

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного права и процесса
Тюменского государственного университета,
Тюмень

Аннотация. В статье приводится обзор результатов реализуемого в Тюменском государственном университете проекта по формированию антикоррупционной среды. Обосновывается необходимость переосмысления института конфликта интересов в сфере образования. Актуальность и значимость исследования обусловлена разнородностью существующих в настоящее время мер по профилактике коррупции. Описываются разрабатываемые Тюменским государственным университетом механизмы по снижению коррупционных рисков, способствующие повышению качества предоставляемых государством образовательных услуг, а также обеспечивающие «прозрачность» процессов обучения. Раскрываются некоторые проблемы

законодательного регулирования конфликта интересов в педагогической деятельности, отмечается отсутствие на практике критериев оценки ситуаций конфликта интересов.

Ключевые слова: стратегические цели, предупреждение коррупции, профилактика, СтопКоррупция, открытая школа права, закон о противодействии коррупции, антикоррупционное просвещение, антикоррупционное воспитание, конфликт интересов, закон об образовании.

Президент Российской Федерации Владимир Путин, выступая в Государственной думе с отчетом о работе Правительства РФ (в то время он являлся его Председателем), сказал, что необходимо установить более жесткие требования к вузовской системе образования, при этом обратил внимание на необходимость предусмотреть эффективные формы ответственности: российским дипломам должны доверять не только в России, но и во всем мире¹. Тюменский государственный университет уделяет все большее внимание развитию гибкой системы образования. В настоящее время в университете сформирована правовая и социальная основа повышения международной конкурентоспособности, приняты концептуальные стратегические и плановые документы, а также нормативные правовые акты, направленные на реализацию мер, связанных с преобразованием социальной среды и формированием новых видов деятельности. В 2015 г. Тюменский государственный университет вступил в Проект 5–100, определив стратегические цели, связанные с качественным переходом из категории региональных университетов со слабой исследовательской компонентой в число лидеров национальной системы высшего образования и одновременно значимого и заметного игрока на международном рынке образования и исследований. В связи с этим принято немало действенных мер; в частности, внедрены механизмы, направленные на создание новой системы управления университетом, с одновременным изменением статусного и организационного компонентов коллегиального управления, совершенствованием кадровой политики и трансформацией образовательной деятельности в более современные и востребованные формы. Подлинная, а не декларативная идентичность университета складывается в результате взаимодействия управленческого ядра университета и его коллектива, когда они вместе реализуют проекты развития и меняют свое понимание

¹ Путин В. В. Российским дипломам должны доверять не только в России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/society/11/04/2012/5703f5dd9a7947ac81a66d07> (дата обращения: 20.05.2019).

того, каким должен быть в будущем их университет¹. В рамках такой деятельности для достижения стратегических целей, безусловно, вопросам противодействия коррупции в сфере образования в университете уделяется активное внимание. Полагаем, что для более глубокого понимания сущности коррупционных проявлений необходимо рассматривать явление коррупции с разных сторон². Учитывая многоаспектный характер коррупции, в университете разрабатывается комплекс мер, направленных не только на обнаружение коррупционных ситуаций, но и на создание механизма выявления и устранения причин и условий возникновения и развития коррупционных практик. Поэтому одним из важнейших направлений по обеспечению антикоррупционной деятельности Тюменского государственного университета является предупреждение (профилактика) коррупции.

Вместе с тем ни в одном официальном документе, принятом на федеральном уровне, не закреплены и не описаны те самые причины и условия коррупции, на которые должны оказать влияние реализуемые в стране антикоррупционные меры. Без понимания хотя бы базовых причин и условий коррупции выстроить адекватную систему ее профилактики крайне затруднительно³. На наш взгляд, комплексный потенциал противодействия коррупции должен включать в себя не только запретительные меры правового регулирования, но и меры, стимулирующие законопослушное поведение. К числу возможных позитивных профилактических мер, направленных на выявление и устранение детерминантов, способствующих возникновению и развитию коррупционных рисков в сфере образования, относятся антикоррупционное просвещение участников образовательных процессов; принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации; предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

В соответствии со ст. 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»⁴ образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам осуществления образовательной деятельности. Огромное количество вопросов, затрагивающих права и обязанности участников образовательного процесса, регламентируются внутренними правовыми актами. В этой

¹ Фальков В. Н. Жить на высоте идей своего времени // Издательство Тюменского государственного университета, 2018. С. 6.

² Загвязинская О. А., Павленко О. В. К вопросу о понятии коррупции: криминологический анализ // Научный альманах. 2016. № 8–1(22). 484 с.

³ Цирин А. М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12. 174 с.

⁴ Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Российская газета. 2012. 31 дек. № 303. Ч. 2. Ст. 48.

связи в университете особое внимание уделяется вопросам регулирования областей, наиболее подверженных коррупции при организации и осуществлении образовательной деятельности, в частности, правилам приема обучающихся, порядку сдачи экзаменов и защиты выпускных квалификационных работ, процедурам отчисления, восстановления и перевода обучающихся, механизмам использования аудиофиксации и видеофиксации при проведении зачетов и иных аттестационных испытаний студентов и др. Также наряду с запретительными мерами созданы механизмы, формирующие антикоррупционное сознание и стимулирующие правомерное поведение сотрудников и студентов университета. Среди них можно выделить следующие: обучение работников с использованием анкетирования и опросных листов; проведение творческих конкурсов, круглых столов, радиоэфиров и иных публичных мероприятий, связанных с формированием антикоррупционной среды.

Ежегодно в Тюменском государственном университете утверждается План мероприятий по реализации положений антикоррупционного законодательства РФ. Данным документом предусмотрены разработка и применение системных мер, направленных на достижение конкретных профилактических результатов в сфере противодействия коррупции, на проведение работы с сотрудниками и обучающимися по формированию нетерпимости к коррупционному поведению, а также просветительских мер, направленных на создание в университете антикоррупционной атмосферы.

В целях предупреждения коррупционных проявлений, устранения причин и условий, порождающих их, формирования в университете нетерпимости к коррупционному поведению издан приказ ректора «О дополнительных мерах по противодействию коррупции». В соответствии с ним руководителям структурных подразделений поручено активизировать работу по профилактике коррупции, обеспечивать контроль за соблюдением законодательно установленных антикоррупционных запретов и ограничений, незамедлительно принимать меры по информированию о фактах коррупции, на системной основе организовывать встречи сотрудников университета с представителями правоохранительных органов.

В рамках совершенствования системы управления в Тюменском государственном университете и в целях повышения личной ответственности руководящего состава университета были изданы приказы «О ректорате Тюменского государственного университета», «О вопросах руководства ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет», внесены изменения в трудовые договоры и должностные

обязанности членов ректората. Также осуществлена реорганизация управления имущественным комплексом университета с разделением аппарата управления на контрактную и юридическую службы, что позволило повысить эффективность правовой деятельности и более качественно проводить экспертизу поступающих документов на предмет коррупционных проявлений. С целью выявления недостатков актов локального регулирования, в том числе на предмет содержания коррупциогенных факторов, с Управлением Минюста России по Тюменской области было заключено Соглашение о взаимодействии в проведении независимой антикоррупционной экспертизы.

Формирование отрицательного отношения к коррупции осуществляется на системной основе путем разъяснительных мероприятий и мер по правовому просвещению всех участников образовательной деятельности. На портале Тюменского государственного университета имеется специальный раздел «СтопКоррупция»¹, с помощью которого работники и обучающиеся могут оперативно получать информацию по вопросам противодействия коррупции. В масштабах всего университета, а также в его подразделениях постоянно (фактически ежемесячно) проводятся конференции, форумы, организуются рабочие встречи, лекции и круглые столы по профилактике коррупционных проявлений. В учебном процессе реализуется переход на образование по индивидуальным образовательным траекториям в целях обеспечения индивидуализации образовательных программ. В рамках практических занятий организуется присутствие студентов в реальных судебных процессах. Также внедряются новые формы работы с будущими юристами, например, так называемые «пятнадцатиминутки», в течение которых представители различных правоохранительных органов дают разъяснения по вопросам применения антикоррупционной практики. Антикоррупционная тематика широко освещается в рамках еженедельной университетской программы «Открытая школа права», выходящей в эфир на базе радиостанции «Авторadio Тюмень».

Согласно положениям антикоррупционного законодательства в локальных нормативных актах университета предусматриваются также и иные превентивные меры: определение подразделений и должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных нарушений; сотрудничество в анализируемом направлении с правоохранительными и иными органами; предотвращение и урегулирование конфликта интересов и др. Несмотря на положительный

¹ URL: <https://utmn.ru/stopkorruptsya>.

опыт применения контрольных и надзорных механизмов, использования позитивных профилактических мер как действенных способов предупреждения коррупции, наиболее дискуссионным остается вопрос о типичных ситуациях конфликта интересов педагогического работника.

В нормах Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» закреплено понятие конфликта интересов. Тем самым создана полноценная правовая основа как выявления рисков, препятствующих формированию положительного имиджа учреждения и добропорядочности его работников, так и запрещения неприемлемых форм поведения. Этот закон способствует и разработке эффективных процедур для разрешения конфликтных ситуаций, а также распространения информации о действенных методах управления конфликтами. Тем не менее в легальной формулировке конфликта интересов отсутствует учет причин и последствий конфликта, поэтому полагаем, что вопрос о сущности конфликта интересов, его взаимосвязанности с коррупционными проявлениями и взаимовлиянии на них требует дополнительных исследований. Исследований, ориентированных на то, чтобы четко «определить стратегические цели и направления обеспечения психологической безопасности в образовательной организации»¹. Также желательно иметь полный, насколько это реально возможно, перечень типичных ситуаций конфликта интересов в практической деятельности образовательных учреждений. Если этого не сделать, то отрицательные последствия таких конфликтов, вследствие допустимости их двойного (часто полярно противоположного) толкования в возникших ситуациях, могут не только негативно сказаться на участниках образовательного процесса, но и привести к ущемлению прав как обучающихся, так и педагогических работников.

¹ Мухаметзянова Ф.Ш., Хусаинова С.В., Шайхутдинова Г.А. Обеспечение психологической безопасности в образовательных организациях: метод. рекомендации. Казань: Данис, 2017. 56 с.



Профессиональная антикоррупционная компетентность сотрудников подразделений по профилактике коррупционных правонарушений как конечная цель их антикоррупционного образования: понятие, виды и содержание

П. А. КАБАНОВ

Доктор юридических наук, доцент,
директор НИИ противодействия коррупции Казанского
инновационного университета им. В. Г. Тимирязева, Казань

Аннотация. В работе впервые в российской юридической науке на основе анализа нормативных правовых актов рассматривается содержание антикоррупционной компетентности как основной цели антикоррупционного образования и правовой категории. Автором выделяются два самостоятельных вида антикоррупционной компетентности: общая и профессиональная с последующей их классификацией на другие подвиды. При этом профессиональная антикоррупционная компетентность подразделена на самостоятельные виды: нормотворческую (правотворческую) и правоприменительную (по борьбе с коррупцией, по профилактике коррупции, по прокурорскому надзору за противодействием коррупции). Проведенный автором анализ позволил предложить меры по совершенствованию антикоррупционного образования, направленного на формирование, развитие и совершенствование антикоррупционной компетентности сотрудников подразделений по профилактике коррупционных правонарушений.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, профилактика коррупции, борьба с коррупцией, антикоррупционное образование, антикоррупционная компетентность, профессиональная компетентность.

Введение. Противодействие коррупции – сложная задача, решаемая специалистами органов публичной власти, институтов гражданского общества и других субъектов антикоррупционной деятельности. При этом эффективность решения этой задачи во многом зависит от профессиональной компетентности сотрудников органов и подразделений, на которых возложены функции по профилактике коррупционных и иных правонарушений. На необходимость формирования

антикоррупционной компетентности при осуществлении противодействия коррупции указывали и предлагали механизмы ее достижения такие отечественные специалисты, как: Е. А. Белоцерковец (Романенко, Шарапова)¹, Э. С. Будагов², Л. А. Дмитриева³, О. Н. Манолова⁴, В. А. Печенкин⁵, И. С. Романова⁶, Т. В. Черняк⁷ и другие⁸ О необходимости формирования антикоррупционной компетентности

¹ Шарапова Е. А. Формирование антикоррупционной компетентности студентов в образовательном пространстве современного вуза: монография. Краснодар: КСЭИ, 2016. 111 с. *Ее же*. Формирование антикоррупционной направленности личности в профессиональном воспитании студента вуза: автореф. дис. ... канд. пед. наук. Краснодар, 2017. 22 с.

² Будагов Э. С. Психолого-правовые механизмы формирования антикоррупционной компетентности сотрудников УВД: дис. ... канд. психол. наук. М., 2012. 185 с.

³ Дмитриева Л. А. Психологические механизмы формирования антикоррупционной компетентности сотрудников Следственного комитета Российской Федерации // Юридическая психология. 2014. № 4. С. 6–9.

⁴ Манолова О. Н. Критериальный подход к формированию антикоррупционной компетентности субъекта профессиональной деятельности // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2011. № 16. С. 196–200.

⁵ Печенкин В. А. Алгоритм формирования антикоррупционной компетентности в системе государственной гражданской службы // Акмеология. 2012. № 1 (41). С. 121–125; *Его же*. Формирование антикоррупционной компетентности государственных служащих: дис. ... канд. психол. наук. М., 2012. 212 с.; *Его же*. Формирование антикоррупционной компетентности государственных служащих (теория, исследования): монография. М., 2012. 129 с.

⁶ Романова И. С. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2014. № 1 (73). С. 65–69; *Ее же*. Проблемы установления компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 8 (20). С. 73–82.

⁷ Черняк Т. В. Антикоррупционная компетентность государственных служащих: содержание и способы формирования // Актуальные вопросы разработки и применения современных практик реализации государственной политики в области противодействия коррупции: материалы Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. С. Г. Зырянов. Челябинск, 2017. С. 215–224; *Ее же*. Формирование антикоррупционной компетентности государственных служащих как фактор противодействия коррупции // Жизнь исследования после исследования: как сделать результаты понятными и полезными. М., 2016. С. 254–259; *Ее же*. Способы формирования антикоррупционной компетентности будущих HR-Менеджеров в процессе обучения // Управление человеческими ресурсами: теория, практика, перспективы: сб. науч. тр. / под ред. С. И. Сотниковой. Новосибирск, 2018. С. 204–212; Черняк Т. В., Рыбалко К. Е. Игровые технологии как способ формирования антикоррупционной компетентности специалистов кадровых служб // Управление персоналом и интеллектуальными ресурсами в России. 2018. Т. 7. № 4. С. 37–44.

⁸ Самохвалова О. М., Кулешенский А. А. Формирование антикоррупционной компетентности будущих государственных и муниципальных служащих // Актуальные проблемы модернизации управления и экономики: российский и зарубежный опыт: материалы Всероссийской науч.-практ. конференции (с междунар. участием). Томск, 2012. С. 61–68; Курдюков Б. Ф., Романенко Е. А., Курдюкова Е. А. Формирование антикоррупционной компетентности в системе вузовской профессиональной подготовки // Физическая культура, спорт – наука и практика. 2015. № 1. С. 63–67; Сюзева Н. В. Коллектив как средство формирования антикоррупционной компетентности личности // Актуальные вопросы психологии, педагогики и образования: сб. науч. тр. по итогам междунар. науч.-практ. конференции. Т. 2. Самара, 2015. С. 14–16; Мелешко А. О. Проблемы реализации принципа компетентности в деятельности независимых антикоррупционных экспертов // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. / под ред. М. М. Журавлева, А. М. Барнашова, В. М. Зуева. Томск, 2011. С. 43–44; Дивненко О. В., Езерская Д. В. Развитие компетентности в сфере антикоррупционной политики и повышение правовой грамотности молодежи. Проект «В БУДУЩЕЕ – БЕЗ КОРРУПЦИЙ». Том 1. М., 2018. 116 с.; Морозов А. В., Сергеева Ю. С. Формирование компетентности по противодействию коррупции в процессе обучения в вузе как одна из составляющих повышения качества образования будущих юристов // Ученые записки ИУО РАО. 2017. № 3 (63). С. 192–197; Сергеева Ю. С., Морозов А. В. Формирование у студентов, будущих юристов-бакалавров, компетентности в сфере противодействия коррупции // Управление образованием: теория и практика. 2018. № 1 (29). С. 70–82.

различных категорий гражданских (муниципальных) служащих и иных лиц упоминается в федеральных и региональных подзаконных нормативных правовых актах¹, в том числе и Красноярского края². Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, закреплена в качестве принципа этого вида антикоррупционной деятельности³. В связи с этим становится очевидным, что антикоррупционной компетентностью должны обладать не только государственные (муниципальные) служащие и иные лица, на которых распространяются антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности (антикоррупционные требования), но и лица, наделенные полномочиями по проверке соблюдения ими этих антикоррупционных требований. При этом лица, на которых распространяются антикоррупционные требования, должны обладать общими знаниями и умениями (знать антикоррупционные требования и уметь их соблюдать), а лица, уполномоченные на профилактику коррупционных и иных

¹ О реализации отдельных мероприятий по противодействию коррупции в исполнительных органах государственной власти Томской области: распоряжение Губернатора Томской области от 17.12.2009 № 365-р (в ред. от 15.08.2018 № 227-р). URL: <https://dpk.tomsk.gov.ru/documents/front/view/id/36544> (дата обращения: 11.12.2018); Об утверждении плана Федерального агентства по туризму по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2014 год и публичной декларации целей и задач Ростуризма на 2014 год: приказ Ростуризма от 30.05.2014 № 176-Пр-14. URL: <http://regnews.org/law/tw/pb.htm> (дата обращения: 11.12.2018); Об утверждении государственной программы Липецкой области «Обеспечение общественной безопасности населения и территории Липецкой области»: постановление администрации Липецкой области от 22.10.2013 № 474 (в ред. от 20.08.2018 № 481) // Липецкая газета. 2013. 8 ноября.

² Об утверждении программы противодействия коррупции в Красноярском крае на 2018–2020 годы: указ Губернатора Красноярского края от 08.12.2017 № 307-уг (в ред. от 15.06.2018 № 163-уг) // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. URL: <http://www.zakon.krskstate.ru>, 12.12.2017; Об утверждении программы по профилактике коррупции в службе по ветеринарному надзору Красноярского края на 2018–2020 годы: распоряжение Правительства Красноярского края от 02.08.2018 № 604-р // Там же. 08.08.2018; О программе по профилактике коррупции в министерстве строительства Красноярского края на 2018–2020 годы: распоряжение Правительства Красноярского края от 10.04.2018 № 245-р // Там же. 17.08.2018;

Об утверждении программы по профилактике коррупции в министерстве экологии и рационального природопользования Красноярского края на 2018–2020 годы: распоряжение Правительства Красноярского края от 10.05.2018 № 320-р // Там же; Об утверждении программы по профилактике коррупции в службе по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края на 2018–2020 годы: распоряжение Правительства Красноярского края от 13.08.2018 № 622-р // Там же; Об утверждении программы противодействия коррупции в министерстве финансов Красноярского края на 2018–2020 годы: распоряжение Правительства Красноярского края от 21.03.2018 № 198-р // Там же. 26.03.2018; Об утверждении программы по профилактике коррупции в агентстве по обеспечению деятельности мировых судей Красноярского края на 2018–2020 годы: распоряжение Правительства Красноярского края от 23.04.2018 № 282-р // Там же. 27.07.2018; Об утверждении программы по профилактике коррупции в министерстве спорта Красноярского края на 2018–2020 годы: распоряжение Правительства Красноярского края от 25.07.2018 № 551-р // Там же.

³ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (в ред. от 04.06.2018 № 145-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. ст. 3609.

правонарушений, должны обладать более глубокими знаниями по вопросам противодействия коррупции и уметь их качественно применять, то есть обладать профессиональной антикоррупционной компетентностью. Невзирая на важность и практическую значимость этого вопроса, крупных научных исследований, посвященных содержанию профессиональной антикоррупционной компетентности сотрудников органов и подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, не проводилось. В связи с этим становится очевидной актуальность, научная новизна и практическая значимость проведения подобного исследования.

Объект исследования — общественные отношения, связанные с формированием и повышением профессиональной антикоррупционной компетентности сотрудников органов и подразделений по профилактике коррупционных правонарушений.

Предмет исследования — содержание профессиональной антикоррупционной компетентности сотрудников органов и подразделений по профилактике коррупционных правонарушений.

Цель исследования — определить содержание профессиональной антикоррупционной компетентности сотрудников органов и подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Для достижения названной цели необходимо последовательное решение следующих взаимосвязанных и взаимообусловленных задач:

- осуществить поиск, анализ и интерпретацию нормативных правовых актов, в которых отражаются требования к профессиональной антикоррупционной компетентности лиц, осуществляющих профилактику коррупционных правонарушений;
- выявить квалификационные требования к профессиональной антикоррупционной компетентности лиц, осуществляющих профилактику коррупционных правонарушений, и составить их перечень;
- описать и объяснить содержание основных требований (знаний и умений), которыми должны обладать сотрудники, осуществляющие профилактику коррупционных правонарушений.

Методология и методика исследования. Методологической основой проведенного исследования является диалектический материализм и основанные на нем общенаучные методы познания (индукция, дедукция, анализ, сравнение, группировка и др.).

Эмпирическая база исследования включает в себя 286 нормативных правовых актов различной юридической силы и иных правовых документов, регулирующих вопросы деятельности органов и подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений,

а также направленных на формирование антикоррупционной компетентности специалистов различного профиля деятельности.

Хронологические и территориальные границы исследования. Хронологические рамки исследования ограничены десятилетним периодом с 2008 по 2018 г., поскольку именно в это время стала формироваться и реализовываться единая государственная политика противодействия коррупции в Российской Федерации. Территориальные рамки исследования ограничены территорией современной России.

Результаты проведенного исследования. Вопросы профессиональной компетентности специалистов различных направлений деятельности традиционно рассматривает педагогическая наука. В соответствии с общими представлениями современных педагогов компетентность (от лат. *competentis* – способный) – это сложная интегративная категория, включающая в себя умение вести продуктивную деятельность в соответствии с заданными требованиями, которая базируется на освоенном содержании образования. Содержание такого образования формируется на знаниях, умениях и навыках, опыте творческой деятельности, опыте морально-нравственных оценок и на предшествующем опыте данной деятельности. При этом компетентность возникает, формируется, развивается и совершенствуется в процессе освоения и осуществления профессиональной деятельности¹.

Как правило, отечественные специалисты, говоря о профессиональной компетентности, понимают ее в традиционно узком смысле: как определенную степень сформированности профессиональных знаний, умений и некоторых качеств личности, необходимых для работы и реализующихся в ней. В самом общем виде профессиональную компетентность любого специалиста можно представить как комплекс профессиональных знаний, умений, отношений, профессиональных качеств личности².

Профессиональная компетентность по своей сути является совокупностью знаний, умений и навыков, которые позволяют работнику качественно выполнять профессиональные функции, а антикоррупционная компетентность сотрудника подчеркивает лишь сферу профессиональной деятельности – противодействие коррупции.

Обращение к действующим образовательным стандартам показало, что в отдельных из них предусмотрено наделять выпускников

¹ Теория и практика высшего профессионального образования. Термины, понятия и определения: учеб.-метод. пособие / В. И. Никифоров, А. И. Сурыгин. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2009. С. 39.

² Гончарова Н. А. Профессиональная компетентность будущего учителя как категория современной педагогики // Новые педагогические исследования. 2007. № 5. С. 43–47.

образовательных учреждений отдельными антикоррупционными компетенциями при освоении ими образовательных программ соответствующего уровня. Например, федеральным государственным образовательным стандартом среднего общего образования предусмотрено, что в результате освоения обучающимися основной образовательной программы общего образования предполагается сформировать у них антикоррупционное мировоззрение и антикоррупционные стандарты поведения¹.

По результатам освоения образовательных программ среднего профессионального образования выпускники обязаны обладать некоторыми иными антикоррупционными компетенциями:

- знать законодательство о противодействии коррупции²;
- проявлять нетерпимость к коррупционному поведению³;
- уметь выявлять обстоятельства, способствующие коррупции;
- уметь осуществлять деятельность по предупреждению и профилактике коррупционных преступлений и иных правонарушений;
- знать основные цели и задачи государственной политики противодействия коррупции;
- знать детерминанты коррупции, особенности их проявления в механизме преступного поведения;
- знать организационные, правовые и тактические основы предупреждения коррупции в правоохранительных органах, основные направления профилактики коррупционного поведения сотрудников и служащих правоохранительных органов.⁴

По результатам освоения образовательных программ высшего образования выпускники отдельных направлений подготовки обязаны обладать следующими антикоррупционными компетенциями:

¹ О внесении изменений в федеральный государственный образовательный стандарт среднего общего образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.05.2012 № 413: приказ Минобрнауки РФ от 29.06.2017 № 613 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.07.2017.

² Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 38.02.01 Экономика и бухгалтерский учет (по отраслям): приказ Минобрнауки РФ от 05.02.2018 № 69 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.02.2018.

³ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 40.02.01 Право и организация социального обеспечения: приказ Минобрнауки РФ от 12.05.2014 № 508 (в ред. от 14.09.2016 № 1193) // Российская газета. 2014. 13 нояб.; Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 40.02.03 Право и судебное администрирование: приказ Минобрнауки РФ от 12.05.2014 № 513 // Российская газета. 2014. 13 нояб.

⁴ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования по специальности 40.02.02 Правоохранительная деятельность: приказ Минобрнауки РФ от 12.05.2014 № 509 (в ред. от 24.07.2015 № 754) // Российская газета. 2014. 12 дек.

- способностью выявлять, давать оценку коррупционному поведению и содействовать его пресечению;
- готовностью принимать участие в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹;
- способностью соблюдать требования к служебному поведению федеральных государственных служащих, проявлять непримиримость к коррупционному поведению и принимать меры к предотвращению конфликта интересов;
- способностью выявлять коррупционное поведение, давать оценку и содействовать его пресечению;
- способностью принимать участие в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- способностью выявлять коррупционные проявления и содействовать их пресечению в служебном коллективе²;
- способностью проводить правовую экспертизу нормативных правовых актов, в том числе в целях недопущения в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции;
- способностью осуществлять профилактику, предупреждение коррупционных проявлений, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их совершению³;
- способностью выявлять, давать оценку и содействовать пресечению коррупционного поведения;
- способностью принимать участие в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁴;

¹ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата): приказ Минобрнауки России от 01.12.2016 № 1511 (в ред. от 11.01.2018 № 28) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2016.

² Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.04 Судебная и прокурорская деятельность (уровень специалитета): приказ Минобрнауки России от 16.02.2017 № 144 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.03.2017.

³ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (уровень специалитета): приказ Минобрнауки России от 19.12.2016 № 1614 // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 12.01.2017.

⁴ Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»): приказ Минобрнауки РФ от 14.12.2010 № 1763 (в ред. от 31.05.2011 № 1975) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 14.

- способностью выявлять и устранять причины и условия, способствующие совершению коррупционных проявлений¹;
- способностью выявлять и устранять причины и условия, способствующие коррупционным проявлениям в служебном коллективе²;
- противодействия коррупции в финансовой сфере³.

Приведенный выше перечень антикоррупционных компетенций выпускников образовательных учреждений различного уровня и профессионального профиля позволяет сделать вывод о том, что их антикоррупционная компетентность различна по объему и содержанию. Можно предположить, что в образовательных стандартах говорится о разных видах антикоррупционной компетентности: общей и профессиональной. Общая антикоррупционная компетентность распространяется на все категории лиц, обязанных соблюдать антикоррупционные требования. Эта категория лиц должна знать антикоррупционные требования и уметь их соблюдать. Например, лицо должно знать положения ст. 8 и 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» о представлении сведений о доходах, о расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера⁴ и уметь заполнять соответствующие документы, характеризующие его имущественное состояние⁵. Общая антикоррупционная компетентность разнородна, она зависит от объемов антикоррупционных требований,

¹ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (уровень специалитета): приказ Минобрнауки РФ от 16.11.2016 № 1424 (в ред. от 13.07.2017 № 653) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 09.12.2016; Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 38.05.01 Экономическая безопасность (уровень специалитета): приказ Минобрнауки России от 16.01.2017 № 20 // Там же. 13.02.2017.

² Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.03 Судебная экспертиза (уровень специалитета): приказ Минобрнауки РФ от 28.10.2016 № 1342 (в ред. от 13.07.2017 № 653) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 08.12.2016; Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 44.05.01 Педагогика и психология девиантного поведения (уровень специалитета): приказ Минобрнауки РФ от 19.12.2016 № 1611 // Там же. 12.01.2017.

³ Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.04.09 Государственный аудит (уровень магистратуры): приказ Минобрнауки РФ от 23.09.2015 № 1044 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 19.10.2015.

⁴ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 30.10.2018 № 382-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

⁵ Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 (в ред. от 03.07.2018 № 399) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

возлагаемых на различные категории лиц, и этим объемом определяются ее границы.

Очевидно, что профессиональная антикоррупционная деятельность многогранна и многофункциональна. Профессиональная антикоррупционная компетентность специалистов тесно связана с полномочиями органов и подразделений, осуществляющих противодействие коррупции, и этими полномочиями обусловлена. Профессиональная антикоррупционная компетентность в зависимости от содержания профессиональной деятельности может быть классифицирована:

- на антикоррупционную компетентность сотрудников, осуществляющих борьбу с коррупцией (следователей, дознавателей, оперативных сотрудников и др.);
- антикоррупционную компетентность лиц, осуществляющих профилактику коррупции;
- антикоррупционную компетентность лиц, осуществляющих прокурорский надзор за противодействием коррупции;
- нормотворческую антикоррупционную компетентность лиц, осуществляющих разработку и принятие нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции.

Разумеется, продолжить классификацию антикоррупционной компетентности можно было бы и дальше, поскольку содержание профессиональной антикоррупционной компетентности для каждого вида профессиональной деятельности различно как по содержанию, так и по объему, однако и приведенной достаточно, чтобы увидеть ее многообразие.

Обращаясь к предмету нашего исследования, необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что функции по противодействию коррупции в органах публичной власти стали формироваться относительно недавно. Эти функции осуществляются различными структурными подразделениями органов публичной власти, но обладают единством: они направлены в первую очередь на профилактику коррупционных правонарушений. К большому сожалению, создание органов и подразделений по профилактике коррупционных правонарушений и обеспечение их персоналом не привело к формированию квалификационных характеристик, отражающих требования к содержанию их деятельности. Это обстоятельство осложняет разработку единых образовательных программ для осуществления подготовки сотрудников данных подразделений.

Проведенные нами исследования по правовому регулированию деятельности специализированных органов и подразделений по профилактике коррупционных правонарушений в органах публичной власти

показали, что на них возлагаются следующие группы антикоррупционных функций: организационно-исполнительные; организационно-обеспечительные и дополнительные (вспомогательные).

Организационно-исполнительными функциями органов и подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений являются:

1) обеспечение соблюдения лицами, замещающими отдельные государственные должности, и государственными гражданскими служащими антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей;

2) антикоррупционное консультирование;

3) организация антикоррупционного просвещения;

4) общий контроль:

а) соблюдения законодательства РФ о противодействии коррупции в государственных учреждениях;

б) соблюдения законодательства РФ о противодействии коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти;

в) реализации в названных учреждениях и организациях мер по профилактике коррупционных правонарушений;

5) специальный контроль:

а) организации антикоррупционного просвещения в государственных учреждениях;

б) достоверности и полноты сведений об имущественном положении определенной категории должностных лиц и/или претендентов на эти должности;

в) соблюдения лицами, замещающими государственные (муниципальные) должности, и государственными гражданскими (муниципальными) служащими антикоррупционных запретов, обязанностей и ограничений (требований);

г) соблюдения гражданами, замещавшими должности государственной гражданской службы, антикоррупционных ограничений при заключении ими после увольнения с государственной гражданской службы трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами;

6) участие в антикоррупционном правотворчестве;

7) участие в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованных в органах исполнительной власти и в органах местного самоуправления;

8) участие в защите заявителей о коррупции;

9) участие в антикоррупционном информировании;

- 10) осуществление антикоррупционного мониторинга;
- 11) организация и осуществление антикоррупционного планирования;
- 12) подготовки ежегодного отчета (доклада) о состоянии коррупции и реализации мер государственной политики противодействия коррупции;
- 13) организация и осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Организационно-обеспечительными функциями органов и подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов публичной власти являются:

- 1) обеспечение деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ (муниципальном образовании);
- 2) обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов;
- 3) обеспечение реализации государственными (муниципальными) служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры РФ, иные федеральные государственные органы, государственные органы субъекта РФ обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений;
- 4) ведение дисциплинарного производства по делам о совершении коррупционных правонарушений.

Дополнительными (вспомогательными) функциями органов и подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов публичной власти являются:

- 1) взаимодействие с другими субъектами при реализации государственной политики противодействия коррупции;
- 2) координация деятельности по вопросам реализации государственной политики противодействия коррупции;
- 3) участие в организации антикоррупционного образования¹;
- 4) участие в проведении антикоррупционной пропаганды;
- 5) методическое обеспечение деятельности по вопросам противодействия коррупции;

¹ Об обучении в 2018 году муниципальных служащих, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений: распоряжение Главы Чувашской Республики от 28.05.2018 № 188-рг // Вести Чувашии. 2018. 2 июня.

6) прием, учет и рассмотрение обращений по вопросам противодействия коррупции;

7) организация и проведение публичных совещаний, семинаров, конференций и иных мероприятий по вопросам противодействия коррупции¹;

8) обеспечение сохранности и конфиденциальности сведений, полученных в ходе служебной антикоррупционной деятельности².

Для эффективного исполнения каждой антикоррупционной функции сотрудники подразделений по профилактике коррупционных правонарушений должны обладать определенными профессиональными знаниями и умениями, которые должны быть значительно больше по глубине и объему, чем знания и умения, входящие в общую антикоррупционную компетентность. В самом общем виде эти знания и умения применительно к исполнению каждой функции приведены в таблице. Если же определяться с объемом знаний сотрудников органов и подразделений по профилактике коррупционных правонарушений, то их можно подразделить на знания норм материального и процессуального антикоррупционного законодательства. Здесь наиболее значимыми дидактическими единицами выступают:

– глубокие знания федерального и регионального антикоррупционного законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы противодействия коррупции;

¹ О проведении семинара-совещания по вопросам применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в 2016 году: распоряжение Президента РФ от 24.09.2016 № 293-рп // Собрание законодательства РФ. 2016. № 39. Ст. 5646; О проведении семинара-совещания по вопросам применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции: распоряжение Президента РФ от 05.10.2017 № 341-рп // Там же. 2017. № 41. Ст. 5946; О проведении семинаров-совещаний по актуальным вопросам применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в 2018 году: распоряжение Президента РФ от 25.10.2018 № 315-рп // Там же. 2018. № 44. Ст. 6727; О проведении семинара по теме «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов города Москвы»: распоряжение Правительства Москвы от 24.05.2010 № 977-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 31.

² Кабанов П. А. Антикоррупционные функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов публичной власти: понятие, содержание, виды // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 981–992; *Его же*. Функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов государственной власти и органов местного самоуправления // Следователь. 2014. № 12. С. 18–27; *Его же*. Антикоррупционные функции органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10. № 3. С. 187–206. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.10.2016.3.187-206>; *Его же*. Контрольные функции региональных органов по профилактике коррупции // Административное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 859–873. DOI: 10.7256/1999-2807.2016.10.19972; *Его же*. Антикоррупционные функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений: анализ антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 3. С. 126–136; *Его же*. Контрольные функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений // Мониторинг правоприменения. 2016. № 4. С. 14–24. DOI: 10.21681/2226-0692-2016-4-14-24.

- знание организационно-правовых основ использования (применения) отдельных инструментов противодействия коррупции (антикоррупционной экспертизы; антикоррупционного планирования; антикоррупционного просвещения, в том числе антикоррупционного консультирования и антикоррупционного информирования; антикоррупционного образования; антикоррупционной пропаганды, в том числе и антикоррупционной рекламы; антикоррупционного мониторинга);

- знание организационно-правовых основ деятельности органов и подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, их функции, цели и задачи профессиональной деятельности;

- знание организационно-правовых основ деятельности коллегиальных совещательных, консультативных, координационных и экспертных органов по вопросам противодействия коррупции, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и иных лиц и урегулированию конфликта интересов;

- знание основ антикоррупционного процессуального законодательства, регулирующего процедурные вопросы организации и осуществления служебных проверок, применения (использования) отдельных антикоррупционных средств, методов, инструментов и технологий;

- знание основ делопроизводства в органах и подразделениях, осуществляющих профилактику коррупционных правонарушений; коллегиальных совещательных, консультативных, координационных и экспертных органов по вопросам противодействия коррупции; комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и иных лиц, и урегулированию конфликта интересов, в том числе организационно-правовые основы рассмотрения обращений по вопросам противодействия коррупции.

Предлагаемые знания должны сочетаться с полученными в результате их усвоения умениями:

- адекватно толковать нормативные правовые акты по вопросам противодействия коррупции;

- квалифицировать коррупционные правонарушения;

- давать разъяснения и рекомендации по вопросам противодействия коррупции;

- планировать и организовывать работу по вопросам противодействия коррупции;

- осуществлять контроль за исполнением антикоррупционного законодательства, а именно: а) проводить служебные проверки по фактам совершения коррупционных правонарушений; б) осуществлять антикоррупционный аудит соблюдения антикоррупционного законодательства в органах, организациях и учреждениях; в) составлять процессуальные документы по результатам проверок;

- разрабатывать проекты нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции;

- организовывать и проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

- организовывать и проводить антикоррупционный мониторинг;

- планировать и организовывать работу по осуществлению антикоррупционного образования;

- планировать, организовывать и выполнять работу по осуществлению антикоррупционного просвещения, в том числе по антикоррупционному консультированию и антикоррупционному информированию;

- планировать и организовывать работу по осуществлению антикоррупционной пропаганды;

- разрабатывать методические рекомендации, связанные с противодействием коррупции;

- планировать, организовывать и осуществлять работу по проведению публичных мероприятий (семинаров, совещаний, конференций и т. д.) по вопросам противодействия коррупции;

- взаимодействовать с иными субъектами противодействия коррупции;

- координировать деятельность различных субъектов противодействия коррупции для успешного решения общих задач;

- оформлять документы по результатам антикоррупционной деятельности, в том числе подготавливать отчеты по вопросам противодействия коррупции;

- вести документооборот в подразделении по профилактике коррупционных правонарушений, включая деловую переписку с гражданами и организациями.

Представленные нами основные компетенции (знания и умения), созданные на основе действующих нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов и подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в значительной мере должны скорректировать образовательные программы по повышению квалификации сотрудников этих структур. Эти компетенции не являются идеальными, поскольку, в зависимости от статуса и объема

полномочий органа или подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений, могут иметь разные функции, в том числе усеченные или, наоборот, более широкие, чем рассмотренные нами. Поэтому, с учетом специфики функционирования органов и подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, для них могут разрабатываться различные образовательные программы, формирующие, закрепляющие и развивающие различные виды профессиональной антикоррупционной компетентности.

Выводы по результатам проведенного исследования. Проведенное нами сравнительно-правовое исследование профессиональной антикоррупционной компетентности позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, антикоррупционная компетентность представляет собой совокупность знаний и умений, которые позволяют работнику качественно выполнять профессиональные функции, снижая коррупционные риски и/или избегая их.

Во-вторых, антикоррупционную компетентность можно разделить на два вида: общую и профессиональную. Общая антикоррупционная компетентность должна распространяться на все категории лиц, обязанных соблюдать антикоррупционные требования. Ее содержание сводится к знанию работниками антикоррупционных требований и умению их соблюдать.

В-третьих, профессиональная антикоррупционная компетентность обусловлена объемом знаний и умений в сфере профессиональной антикоррупционной деятельности. В связи с этим ее можно разделить на несколько видов:

- 1) антикоррупционную компетентность сотрудников, осуществляющих борьбу с коррупцией (следователи, дознаватели, оперативные сотрудники и др.);
- 2) антикоррупционную компетентность лиц, осуществляющих профилактику коррупции;
- 3) антикоррупционную компетентность лиц, осуществляющих прокурорский надзор за противодействием коррупции;
- 4) нормотворческую антикоррупционную компетентность лиц, осуществляющих разработку и принятие нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции.

В-четвертых, профессиональная антикоррупционная компетентность специалистов по профилактике коррупционных и иных правонарушений тесно связана с полномочиями органов и подразделений, осуществляющих противодействие коррупции, и этими полномочиями обусловлена. Она представляет собой совокупность знаний

и умений, позволяющих специалистам по профилактике коррупционных и иных правонарушений эффективно (результативно) осуществлять свою профессиональную деятельность, направленную на реализацию государственной политики противодействия коррупции.

В-пятых, сформированная и представленная нами модель компетенций специалистов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, определяющая перечень необходимых знаний и умений по вопросам противодействия коррупции, позволит внести необходимые коррективы в образовательные программы их подготовки и повысить их профессиональную антикоррупционную компетентность.

В-шестых, заинтересованным органам государственной власти, министерству образования и науки РФ совместно с экспертным сообществом на основе предложенной нами модели разработать образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки «Противодействие коррупции». На наш взгляд, наличие такого образовательного стандарта обеспечит подготовку специалистов по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

**Компетенции сотрудников подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений,
обеспечивающие их профессиональную антикоррупционную компетентность на основе анализа
функций этих подразделений**

Функция	Знания	Умения
1. Обеспечение соблюдения лицами, замещающими отдельные государственные (муниципальные) должности, государственными (муниципальными) служащими и иными лицами антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей	Содержание антикоррупционных запретов, ограничений, обязанностей и механизмов их соблюдения, предусмотренных антикоррупционным законодательством, законодательством о государственной (муниципальной) службе и иным законодательством	Разъяснять положения антикоррупционного законодательства о порядке соблюдения антикоррупционных запретов, ограничений, обязанностей и последствий несоблюдения антикоррупционных требований. Давать рекомендации по снижению коррупционных рисков в процессе осуществления профессиональной деятельности
2. Антикоррупционное консультирование	Антикоррупционное законодательство РФ. Законодательство о государственной и/или муниципальной службе. Подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие процедуру антикоррупционного консультирования. Методы и технологии антикоррупционного консультирования. Процедуры антикоррупционного консультирования	Адекватно толковать нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции. Квалифицировать коррупционные правонарушения. Давать рекомендации по вопросам противодействия коррупции. Оформлять документы по результатам антикоррупционного консультирования
3. Организация антикоррупционного просвещения	Организационно-правовые основы антикоррупционного просвещения. Полномочия субъектов антикоррупционного просвещения. Средства, механизмы и технологии антикоррупционного просвещения. Показатели эффективности антикоррупционного просвещения	Планировать и организовывать работу по осуществлению антикоррупционного просвещения. Разрабатывать систему оперативного контроля по осуществлению антикоррупционного просвещения. Взаимодействовать с субъектами антикоррупционного просвещения. Оценивать качество антикоррупционного просвещения

4. Осуществление контроля: а) соблюдения законодательства РФ о противодействии коррупции в государственных учреждениях; б) соблюдения законодательства РФ о противодействии коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти; в) реализации в названных учреждениях и организациях мер по профилактике коррупционных правонарушений; г) организации антикоррупционного просвещения в государственных учреждениях; д) достоверности и полноты сведений об имущественном положении определенной категории должностных лиц и/или претендентов на эти должности; е) соблюдения лицами, замещающими государственные (муниципальные) должности и государственными гражданами (муниципальными) служащими антикоррупционных запретов, обязанностей и ограничений (требований); ж) соблюдения гражданами, замещающими должности государственной (муниципальной) службы, антикоррупционных ограничений при заключении ими после увольнения с государственной (муниципальной) службы трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами	Полномочия органов по профилактике коррупционных правонарушений при осуществлении контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства. Процедуры, механизмы и технологии осуществления контроля за имущественным положением отдельных категорий лиц. Процедуры, механизмы и технологии осуществления контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства организациями. Показатели результативности антикоррупционной деятельности	Проводить служебные проверки по фактам совершения коррупционных правонарушений. Планировать и организовывать работу по осуществлению антикоррупционного аудита. Осуществлять антикоррупционный аудит общества в органах, организациях и учреждениях. Составлять процессуальные документы по результатам проверок. Выявлять причины и условия коррупционных правонарушений. Давать квалифицированные рекомендации по устранению причин и условий коррупционных правонарушений
--	--	--

5. Участие в антикоррупционном правотворчестве	Антикоррупционное законодательство и практика его применения. Юридическая (правотворческая) техника подготовки и принятия нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции	Разрабатывать проекты нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции. Проводить антикоррупционную экспертизу. Взаимодействовать с правотворческими органами
6. Участие в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованных в органах исполнительной власти и в органах местного самоуправления	Правовые основы деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованных в органах исполнительной власти и в органах местного самоуправления. Порядок принятия решений комиссией	Квалифицировать коррупционные правонарушения. Оформлять документы по результатам заседания комиссии. Давать квалифицированные рекомендации по повышению качества работы комиссии
7. Участие в защите заявителей о коррупции	Организационно-правовые основы защиты заявителей о коррупции. Правовой статус заявителя о коррупции. Средства защиты заявителей о коррупции. Полномочия органа по профилактике коррупционных правонарушений по защите заявителей о коррупции	Выбирать и предлагать адекватные ситуации и статусу меры по защите заявителей о коррупции. Взаимодействовать с органами, осуществляющими защиту заявителей о коррупции
8. Участие в антикоррупционном информировании	Организационно-правовые основы антикоррупционного информирования. Способы, средства и технологии антикоррупционного информирования. Порядок предоставления и размещения информации по вопросам противодействия коррупции в средствах массовой коммуникации	Предоставлять необходимые, достоверные, полные и достаточные данные по вопросам противодействия коррупции средствам массовой коммуникации. Взаимодействовать со средствами массовой коммуникации
9. Осуществление антикоррупционного мониторинга	Правовые основы организации и осуществлении антикоррупционного мониторинга. Количественные и качественные показатели антикоррупционного мониторинга. Методику антикоррупционного мониторинга.	Собирать первичные данные для осуществления антикоррупционного мониторинга. Оценивать статистические данные, отражающие состояние коррупции в стране, регионе, ведомстве и/или муниципальном образовании.

	Процедурные вопросы осуществления антикоррупционного мониторинга	Владеть приемами прогнозирования состояния коррупции. Взаимодействовать с субъектами антикоррупционного мониторинга. Адекватно оценивать и интерпретировать результаты антикоррупционного мониторинга. Оформлять документы по результатам проведенного антикоррупционного мониторинга
10. Организация и осуществление антикоррупционного планирования	Организационно-правовые основы антикоррупционного (долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного) планирования	Руководить группой специалистов, разрабатывающих документы среднесрочного антикоррупционного планирования. Осуществлять краткосрочное антикоррупционное планирование. Взаимодействовать с разработчиками документов антикоррупционного планирования
11. Подготовка ежегодного отчета (доклада) о состоянии коррупции и реализации мер государственной политики противодействия коррупции	Структуру ежегодного отчета (доклада) о состоянии коррупции и реализации мер государственной политики противодействия коррупции. Процедуры подготовки ежегодного отчета (доклада) о состоянии коррупции и реализации мер государственной политики противодействия коррупции	Получать первичные данные для подготовки ежегодного отчета. Взаимодействовать с субъектами, участвующими в подготовке отчета. Оценивать, проверять и интерпретировать полученную первичную информацию. Оформлять отчет в соответствии с требованиями
12. Организация и осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	Организационно-правовые основы организации и производства антикоррупционной экспертизы. Методика проведения антикоррупционной экспертизы. Процедура осуществления антикоррупционной экспертизы. Полномочия субъектов антикоррупционной экспертизы	Проводить антикоррупционную экспертизу. Планировать и организовывать работу по осуществлению антикоррупционной экспертизы экспертными подразделениями. Оформлять документы по результатам антикоррупционной экспертизы. Взаимодействовать с субъектами, участвующими в организации и производстве антикоррупционной экспертизы

13. Обеспечение деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ (муниципальном образовании)	Организационно-правовые основы деятельности комиссии. Полномочия членов комиссии. Основания и порядок ввода новых членов в состав комиссии	Подбор кандидатов в члены комиссии. Принимать, регистрировать и учитывать документы, поступающие в комиссию. Оформлять документы по результатам заседания комиссии. Информировать о результатах деятельности комиссии
14. Обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов	Организационно-правовые основы деятельности комиссии. Квалификационные требования к членам комиссии в зависимости от их статуса. Основания и порядок ввода новых членов в состав комиссии. Основания и порядок прекращения полномочий членов комиссии	Подбор кандидатов в члены комиссии. Квалифицировать коррупционные правонарушения. Принимать, регистрировать и учитывать документы, поступающие в комиссию. Оформлять документы по результатам заседания комиссии. Информировать заинтересованных лиц о результатах, принятых комиссией
15. Обеспечение реализации государственных (муниципальными) служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры РФ, иные федеральные государственные органы, органы субъекта РФ, органы местного самоуправления о случаях склонения к совершению коррупционных правонарушений	Организационно-правовые основы реализации отдельными категориями лиц обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры РФ, иные федеральные государственные органы, органы субъекта РФ, органы местного самоуправления о случаях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Полномочия органов, которым следует направлять уведомления в случаях склонения к совершению коррупционных правонарушений	Оформлять уведомления о случаях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Регистрировать уведомления о случаях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Рассматривать (проверять) уведомления о случаях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Консультировать лиц, подвергшихся склонению к коррупционным правонарушениям
16. Ведение дисциплинарного производства по делам о совершении коррупционных правонарушений	Организационно-правовые основы ведения дисциплинарного производства по делам о совершении коррупционных правонарушений.	Проводить служебные проверки по делам о коррупционных проступках.

	Процедурные вопросы организации и осуществления проверки по делам о коррупционных правонарушениях. Полномочия органов, организаций и учреждений, которые обладают необходимой информацией для обеспечения полноты, всесторонности и объективности служебной проверки по делам о коррупционных правонарушениях	Взаимодействовать с органами, учреждениями и организациями по вопросам проведения служебных проверок по делам о коррупционных правонарушениях
17. Взаимодействие при реализации государственной политики противодействия коррупции	Полномочия участников государственной политики противодействия коррупции. Содержание, основные формы и механизмы взаимодействия субъектов государственной политики противодействия коррупции	Подготавливать проекты документов, обеспечивающих взаимодействие в процессе реализации государственной политики противодействия коррупции
18. Координация деятельности по вопросам реализации государственной политики противодействия коррупции	Полномочия участников государственной политики противодействия коррупции. Содержание, основные формы и механизмы координации деятельности субъектов государственной политики противодействия коррупции	Мобилизовать усилия субъектов противодействия коррупции для успешного решения обших задач
19. Участие в организации антикоррупционного образования	Организационно-правовые основы осуществления антикоррупционного образования. Квалификационные требования к специалистам, реализующим государственную политику противодействия коррупции. Основные образовательные программы, реализуемые для сотрудников органов по профилактике коррупционных правонарушений. Требования к образовательным организациям, реализующим антикоррупционные образовательные программы	Планировать и организовывать работу по осуществлению антикоррупционного образования. Выбирать антикоррупционные образовательные программы в соответствии с потребностями повышающими антикоррупционной компетентности обучающихся

20. Участие в проведении антикоррупционной пропаганды	Организационно-правовые основы осуществления антикоррупционной пропаганды. Полномочия субъектов антикоррупционной пропаганды. Средства и методы антикоррупционной пропаганды. Показатели, характеризующие результативность антикоррупционной пропаганды	Планировать и организовывать работу по осуществлению антикоррупционной пропаганды
21. Методическое обеспечение деятельности по вопросам противодействия коррупции	Потребности в методическом обеспечении по вопросам противодействия коррупции	Разрабатывать методические рекомендации, связанные с противодействием коррупции
22. Прием, учет и рассмотрение обращений по вопросам противодействия коррупции	Организационно-правовые основы рассмотрения обращений по вопросам противодействия коррупции. Специфика рассмотрения обращений по вопросам противодействия коррупции	Принимать, учитывать, рассматривать обращения по вопросам противодействия коррупции. Осуществлять проверку полученных обращений. Уведомлять заинтересованных лиц о результатах рассмотрения обращений. Ведение документооборота и деловой переписки с гражданами и организациями по вопросам противодействия коррупции
23. Организация и проведение публичных совещаний, семинаров, конференций и иных мероприятий по вопросам противодействия коррупции	Наиболее актуальные (значимые) вопросы противодействия коррупции, требующие согласованных решений и действий	Планировать и организовывать работу по проведению публичных мероприятий по вопросам противодействия коррупции
24. Обеспечение сохранности и конфиденциальности сведений, полученных в ходе служебной антикоррупционной деятельности	Порядок и сроки хранения документов, связанных с противодействием коррупции. Делопроизводство в органах и подразделениях, осуществляющих профилактику коррупции	Хранить документы, связанные с противодействием коррупции в соответствии с требованиями делопроизводства. Вести документооборот в подразделении по профилактике коррупционных правонарушений

Работники образовательных организаций как субъекты коррупционных преступлений

Н. В. КАЧИНА

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права Сибирского федерального университета, Красноярск



Аннотация. Предметом данного исследования являются нормы уголовного закона, определяющие понятие должностного лица и лица, осуществляющего организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в коммерческой или иной организации; руководящие разъяснения высшей судебной инстанции по толкованию признаков должностного лица, а также доктринальные положения по данному вопросу. В статье подробно рассматривается содержание организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций. На основании этого очерчивается круг лиц образовательных организаций, которые являются субъектами коррупционных преступлений. Поднимается остродискуссионный вопрос об отнесении преподавателей образовательных учреждений при приеме текущих экзаменов и зачетов к должностным лицам по признакам выполнения ими действий, имеющих юридическое значение и влекущих юридические последствия. Обосновывается вывод о признании их в таких случаях должностными лицами. Анализируется вопрос о том, в каких случаях учителя образовательных учреждений совершают юридически значимые действия, влекущие юридические последствия. На основании такого анализа делаются следующие выводы: о возможности рассмотрения некоторых действий учителей как юридически значимых и влекущих юридические последствия и, соответственно, о возможности признания их должностными лицами при совершении этих действий.

Ключевые слова: коррупционные преступления, должностное лицо, образовательные организации, субъекты должностных преступлений, юридически значимые действия, организационно-распорядительные функции, преподаватели, учителя.

Для отнесения работников образовательных организаций к субъектам коррупционных преступлений необходимо, чтобы они постоянно, временно или по специальному полномочию выполняли в этих организациях организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Кроме того, при совершении преступлений коррупционной направленности эти лица должны использовать полномочия, вытекающие из этих функций. И только тогда можно утверждать, что страдает такой объект уголовно-правовой охраны, как интересы службы.

В зависимости от того, в какой образовательной организации лицо осуществляет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, оно будет признаваться или должностным лицом, или лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением.

Соответственно, если лицо выполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственном или муниципальном учреждении, то при совершении им преступлений с использованием служебного положения оно признается должностным лицом и привлекается к уголовной ответственности за преступления, указанные в гл. 30 УК РФ. Если же лицо выполняет эти функции в иных образовательных организациях и совершает преступление с использованием вытекающих из них полномочий, то он будет привлекаться к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные в гл. 23 УК РФ. Кроме того, указанные лица будут нести ответственность и за общеуголовные преступления с вменением признака «с использованием служебного положения», если дополнительно страдают и интересы службы при совершении данных преступлений.

Несмотря на то, что понятия организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций раскрываются в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»¹, они не вносят полной ясности в решение данного вопроса, а у правоприменителей при оценке некоторых действий, совершенных работниками образовательных организаций, возникает ряд проблем.

¹ БВС РФ. 2009. № 12.

Указанные выше функции раскрываются в данном Постановлении относительно лишь должностных лиц, поэтому рассмотрим их под этим углом зрения, но, принимая во внимание то обстоятельство, что данное толкование распространяется и на лиц, определение которых дано в примечании к ст. 201 УК РФ.

Согласно положениям указанного Постановления под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т. п.

Поэтому к лицам, выполняющим организационно-распорядительные функции, относятся, во-первых, руководители образовательных учреждений и их структурных подразделений. Во-вторых, к ним относятся и их заместители при возложении на них управленческих полномочий.

Организационно-распорядительные функции, как отмечают специалисты в области уголовного права, реализуются в сфере подчиненности одних лиц другим, то есть выполняются начальником в процессе взаимоотношений с подчиненными ему по службе лицами¹. Соответственно, критерием выполнения тем либо иным лицом организационно-распорядительных функций выступает наличие у него должным образом оформленных полномочий на издание нормативных или индивидуальных правовых актов, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений, участниками которых являются подчиненные им лица.

Как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах учреждений, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходованием)².

¹ Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: учебник / под ред. А. И. Рарога. М.: Проспект, 2011. С. 293.

² Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // БВС РФ. 2009. № 12.

К лицам, выполняющим административно-хозяйственные функции, относятся работники, которым предоставлена возможность самостоятельно решать вопрос о судьбе имущества, о его движении¹. К ним, в частности, следует относить главного бухгалтера, а при отсутствии в штате должности главного бухгалтера такими возможностями может быть наделен и просто бухгалтер. Административно-хозяйственными полномочиями (наряду с организационно-распорядительными) обладают и руководители образовательных учреждений в отношении имущества, находящегося в их ведении. Поэтому при совершении руководителями образовательных организаций и их главными бухгалтерами хищений в форме присвоения и растраты, мошенничества им вменяется два признака: «с использованием служебного положения», а также «совершенное группой лиц по предварительному сговору». Данная оценка их действий обоснована наличием у них признаков специального субъекта: они являются лицами, которые при совершении хищения используют свое служебное положение.

Таким образом, субъектами коррупционных преступлений в образовательных учреждениях являются лица, которые наделены распорядительными полномочиями в отношении лиц, находящихся от них в служебной зависимости, а также лица, которым предоставлена возможность самостоятельно решать вопрос о судьбе имущества.

Согласно положениям указанного выше Постановления Пленума Верховного Суда РФ к организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия. Именно этот аспект вызывает чаще всего споры среди криминалистов. Высшая судебная инстанция приводит примерный перечень таких полномочий: это полномочия по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии). Безусловно, такие действия имеют юридическое значение и влекут юридические последствия. Так, выдача листка временной трудоспособности влечет за собой освобождение лица от работы и назначение выплат; результатом несдачи государственных экзаменов является неполучение студентом диплома об образовании. Эти действия медицинских работников и преподавателей традиционно признаются

¹ Бриллиантов А. В., Яни П. С. Должностное лицо: административно-хозяйственные функции, выполнение функций по специальному полномочию // Законность. 2010. № 7. С. 2.

юридически значимыми и не вызывают проблем при их оценке как должностных.

Таким образом, под осуществлением организационно-распорядительных функций в настоящее время понимаются два разных вида деятельности: первый – это руководство подчиненными, второй – принятие решений, имеющих юридическое значение и влекущих юридические последствия. Некоторые авторы последние полномочия определяют как регистрационно-экспертные¹.

Вместе с тем существует некоторая неопределенность в понимании полномочий по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия.

В свете исследования данного вопроса под пристальным вниманием специалистов в области уголовного права и правоохранительных органов оказались в основном представители двух профессий: врачи и преподаватели.

Чаще всего среди криминалистов поднимается вопрос об уголовно-правовой оценке действий преподавателя по приему промежуточных экзаменов и зачетов, выставлению оценок за курсовые, лабораторные работы, то есть речь идет о тех результатах осуществления контроля успеваемости обучающихся, которые находят свое отражение в экзаменационных ведомостях, листках и зачетных книжках.

Некоторые авторы считают такие действия юридически значимыми и влекущими юридические последствия, а лиц, которые совершают эти действия, предлагают рассматривать в качестве должностных². Кроме того, отдельные исследователи полагают, что непривлечение таких лиц к ответственности при явном наличии признаков преступления, противоречило бы самой идее противодействия коррупции³.

Верховный Суд поддерживает такую позицию. Как справедливо отмечает П. С. Яни, практика судов по привлечению к ответственности за должностные преступления врачей и преподавателей, выполняющих наряду с профессиональными также и служебные функции,

¹ Борков В. Н. Квалификация должностных преступлений: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 41.

² Анощенкова С. В. Квалификация получения взятки в сфере образования // Законность. 2018. № 7. С. 43; Волженкин Б. В. Служебные преступления. М.: Юрист, 2000. С. 122; Панченко П. Коррупция в образовательных учреждениях: составы преступлений и соотношение с преступными деяниями // Уголовное право. 2005. № 2. С. 53; Перельгин Е. В. Преподаватель – должностное лицо и субъект получения взятки // Закон и право. 2009. № 10. С. 18; Яни П. С. Взяточничество: споры о содержании новелл уголовного закона и позиции Верховного Суда // Законность. 2018. № 1. С. 37; Яиков С. А., Быкова Е. Г. Уголовно-правовая оценка действий преподавателей, получающих взятки при приеме экзаменов (зачетов) // Российский юридический журнал. 2015. № 5 (104). С. 103 и др.

³ См.: Бабий Н. А. Квалификация взяточничества по уголовному праву Беларуси и России: монография. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 200.

является вполне устойчивой¹. Высказывается мнение, что судебная практика еще в 1999 г. определилась с ответом на дискуссионный вопрос об отнесении к должностным лицам преподавателей и врачей². Судебный орган в тот период следующим образом обосновал наличие юридических последствий несдачи экзаменов и соответственно признание преподавателя должностным лицом во время их принятия: студенты не допускались к следующей сессии, не переводились на следующий курс и могли быть отчислены из вуза³.

В опубликованной практике Верховного Суда РФ отмечаются и другие юридические последствия несдачи экзаменов и зачетов, которые признаются юридическими: неназначение стипендии, пересдача экзаменов⁴, отчисление из университета, недопуск к дипломной работе⁵ и т. д.

Другая группа авторов отрицает признание таких действий юридически значимыми, считая их профессиональными функциями преподавателя (оценивание знаний студентов)⁶. Обоснование их точки зрения кроется в том, что те последствия, которые Верховный Суд определяет как юридические, таковыми по сути не являются. Так, авторы считают, что отчисление, перевод на другой курс и т. д. – это организационно-распорядительные полномочия администрации вуза, преподаватель же такими полномочиями не наделен и в связи с этим признаваться должностным лицом не может⁷.

Стоит отметить, что преподаватели, учителя, врачи, являясь рядовыми работниками, конечно, не выполняют организационно-распорядительных (управленческих) полномочий в их прямом, традиционном понимании. Они выполняют свои профессиональные

¹ Яни П. С. Взятничество: споры о содержании новелл уголовного закона и позиции Верховного Суда // Законность. 2018. № 1. С. 37.

² Головалев Ю. В., Клоков С. Н. Проблемы квалификации и документирования преступлений коррупционной направленности // Российский следователь. 2018. № 8. С. 42.

³ Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 11.03.1999 // БВС РФ. 2000. № 2.

⁴ Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 15.03.2006 № 622п05 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

⁵ Обзор судебной практика Верховного Суда РФ // БВС РФ. 2002. № 8.

⁶ Клепичев И. А., Резанов В. И. Получение взятки в уголовном праве России [Электронный ресурс]: комментарий законодательства (АриНА, 2001) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>; Малинин В. Б. Преподаватель – не должностное лицо // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 3. С. 206; Плохов С. В. Преподаватель как субъект должностных преступлений // Законность. 2012. № 4. С. 65; Лапко Г. К. О проблеме определения субъекта получения взятки учителями школ и преподавателями высших учебных заведений // Крымские юридические чтения. Правонарушение и ответственность / Сборник материалов научно-практической конференции. 2017. С. 192; Шнистенков А. В. Уголовная ответственность должностных лиц // Уголовный процесс. 2006. № 1. С. 31 и др.

⁷ Плохов С. В. Преподаватель как субъект должностных преступлений // Законность. 2012. № 4. С. 63.

функции: лечат, проводят операции, ведут обучающие занятия, но вместе с тем в ряде случаев совершают юридически значимые действия. И при совершении этих действий они признаются должностными лицами и должны нести ответственность за должностные преступления. Поэтому необходимо четко отличать их профессиональную деятельность, в период выполнения которой они не признаются должностными лицами, и их действия, влекущие юридические последствия, когда они признаются таковыми.

Тогда более детально следует подходить к анализу полномочий по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия. И лишь только в этом случае можно очертить круг тех лиц, которые осуществляют свою трудовую деятельность в образовательном учреждении и могут, наряду с осуществлением профессиональных функций, совершать юридически значимые действия, а соответственно, и признаваться в таких случаях должностными лицами.

Под полномочиями по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих юридические последствия, следует понимать такие действия, которые влекут возникновение, прекращение или изменение правоотношений¹. Эти правоотношения имеют публично-правовой характер, затрагивают права и обязанности третьих физических или юридических лиц.

Поэтому следует признать обоснованной позицию о признании должностным лицом преподавателя не только во время участия в проведении государственной итоговой аттестации, но и во время приема текущих экзаменов и зачетов, поскольку все эти признаки налицо.

Соответственно, учитель, участвующий в проведении государственной итоговой аттестации, завершающей освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования, в качестве члена государственной экзаменационной комиссии, может признаваться должностным лицом. Успешная сдача или несдача такой аттестации обучающимся влечет юридические последствия, поскольку является формой оценки степени и уровня освоения обучающимися образовательной программы. Сдача такого экзамена оказывает влияние на поступление в профессиональное образовательное учреждение.

Возникает вопрос: может ли признаваться учитель общеобразовательного учреждения должностным лицом во время выставления

¹ *Бриллиантов А. В.* Юридически значимые действия и юридические последствия как признак должностного лица // *Российский следователь*. 2010. № 9. С. 10.

промежуточных и итоговых оценок. Например, как оценивать действия учителя, который за вознаграждение выставляет промежуточную четвертную или годовую оценку, которая не будет отражена в аттестате? Или выставляет завышенные оценки по результатам освоения предметов начального образования? Или выставляет завышенную оценку ученику по предмету, изучение которого завершено, понимая, что эта оценка будет выставлена в дальнейшем в аттестат.

Думается, при решении этих вопросов следует исходить из подхода, сформированного в правоприменительной деятельности в отношении преподавателей при выставлении текущих экзаменов и зачетов. Но, учитывая специфику общеобразовательного процесса обучения, следует ставить вопрос о том, выставление каких именно оценок влечет юридические последствия.

Представляется, что в первых двух случаях учитель не выполняет тех действий, которые могут повлечь какие-либо юридические последствия и на этом основании признаваться юридически значимыми.

Согласно положениям закона об образовании неудовлетворительные результаты промежуточной аттестации по одному или нескольким учебным предметам, курсам, дисциплинам образовательной программы или непрохождение промежуточной аттестации при отсутствии уважительных причин признаются академической задолженностью¹. Обучающиеся в образовательной организации по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, не ликвидировавшие в установленные сроки академической задолженности с момента ее образования, по усмотрению их родителей (законных представителей) оставляются на повторное обучение, переводятся на обучение по адаптированным образовательным программам в соответствии с рекомендациями психолого-медико-педагогической комиссии либо на обучение по индивидуальному учебному плану.

Как видно, юридические последствия не наступают, поскольку обучающийся, даже при наличии академической задолженности, продолжает обучение, образовательные правоотношения не прекращаются, в некоторых случаях меняется лишь форма обучения.

А вот когда учитель за вознаграждение выставляет оценку, которая уже будет отражена в аттестате, то возможно усмотреть признаки получения взятки. Такие действия учителя можно рассматривать как имеющие юридические последствия. Аттестат является официальным

¹ Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

документом, подтверждающим получение обучающимся основного общего образования (аттестат об основном общем образовании) или среднего общего образования (аттестат о среднем общем образовании). Получение аттестата с отличными оценками может в свою очередь повлиять на получение золотой медали. Наличие же золотой медали обеспечивает более успешное поступление абитуриента в вуз на бюджетное место. Кроме того, обучающиеся, не освоившие программу основного общего образования (не имеющие аттестата об основном общем образовании), не допускаются к обучению на следующем уровне среднего общего образования.

К этому стоит добавить, что при приеме на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования за счет бюджетных средств учитываются результаты освоения поступающими образовательной программы основного общего или среднего общего образования, указанные в представленных поступающими документах об образовании, в том числе в аттестате.

Поэтому, если учитель за вознаграждение выставляет оценку, которая будет отражена в аттестате, то он может признаваться должностным лицом и отвечать при наличии всех признаков за получение взятки.

Таким образом, к субъектам коррупционных преступлений в образовательных организациях относятся лица, которые постоянно, временно или по специальному полномочию выполняют в этих организациях организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. При этом к организационно-распорядительным функциям относятся также полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия. Такими полномочиями наделены преподаватели и учителя образовательных организаций, когда они, во-первых, являются членами государственных комиссий, осуществляющих государственную итоговую аттестацию, и, во-вторых, преподаватели, когда они принимают промежуточные экзамены и зачеты, и учителя, когда они выставляют оценку, которая будет отражена в аттестате об основном общем образовании или аттестате о среднем общем образовании.



Проблемы антикоррупционного образования в образовательных учреждениях высшего образования

Р. Р. МАГИЗОВ

Кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой юридических дисциплин Набережночелнинского института (филиала) Казанского (Приволжского) федерального университета, Набережные Челны

Аннотация. Предметом исследования является антикоррупционное образование как одно из наиболее эффективных и перспективных направлений противодействия коррупции в социальной сфере. В статье исследуются проблемы формирования антикоррупционного правосознания граждан России. По итогам исследования сделан вывод о значении антикоррупционного образования в формировании антикоррупционного правосознания. На основании анализа содержания федеральных государственных образовательных стандартов по направлениям подготовки высшего образования и основных профессиональных образовательных программ автором сделан вывод о наличии бессистемности внедрения элементов антикоррупционного поведения в образовательный процесс и отсутствии единой концепции образовательной антикоррупционной политики государства. Автором сделан акцент на существующих проблемах антикоррупционного образования в высших образовательных учреждениях и необходимости разработки единой концепции антикоррупционного образования с учетом его целей, уровня подготовки обучаемых лиц и требований актуализированных федеральных государственных образовательных стандартов третьего поколения.

Ключевые слова: коррупция, правосознание, образование, антикоррупционное образование, основные профессиональные образовательные программы, федеральные государственные образовательные стандарты.

В Российской Федерации коррупция представляет собой сложное, многоаспектное, системно организованное социальное явление, органично интегрирующее в себе экономическую, юридическую, социальную и даже этическую составляющие¹. Коррупция остается

© Магизов Р. Р., 2019

¹ См.: Лукьянова В. Ю. Коррупция и современное общество // Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография. М.: ИД «Юриспруденция», 2015. С. 30.

не только одной из самых серьезных проблем, но продолжает обостряться, несмотря на создание как правовых, так и организационных основ противодействия.

Юридическое понимание коррупции характеризует, какие именно деяния влекут наступление применения мер государственного принуждения, включая юридическую ответственность. Морально-нравственное понимание коррупции показывает, за какие нарушения происходит общественное осуждение¹.

Неоспоримым обстоятельством является то, что коррупция представляет собой системную угрозу для существующих в Российской Федерации общественных отношений. Системность проблемы коррупции подразумевает ее нацеленность на разрушение абсолютно всех социальных институтов и институтов государственной власти.

Уже на протяжении многих лет мировое сообщество воспринимает Россию как крайне коррумпированное государство с низким уровнем эффективности государственного управления. В 2017 г. Российская Федерация набрала 29 баллов из 100 и заняла 135 место из 180 в Индексе восприятия коррупции (ИБК, Corruption perception index), составленном международным движением Transparency International. Эта тенденция сохраняется уже третий год подряд, то есть ее положение в индексе остается стабильным, а изменения места (в 2015 г. – 119, в 2016 – 31) связаны с переменами в других странах и с включением или исключением некоторых стран из индекса.

Данную ситуацию можно объяснить многолетней трансформацией российского общества, в ходе которой коррупция приобрела масштабный характер², стала нормой жизни не только чиновников, но и простых граждан, позволяющих себе такое поведение, потому что оно считается нормальным в современном обществе. Причем подобное восприятие начинает складываться у граждан с раннего возраста и усиливается по мере взросления и возникновения различных жизненных ситуаций. Именно на этапе получения образования можно повлиять на формирующееся мировоззрение с учетом воспитания неприязненного отношения каждого к коррупции.

К великому сожалению, далеко не все граждане, получив то или иное образование, приносят пользу обществу, а напротив, наносят ему

¹ См: *Шугрина Е. С.* Понятие и признаки коррупции: особенности правового просвещения учащихся // *Административное право и процесс.* 2015. № 6. С. 54–57.

² См: *Антипов А. Г., Антипов К. А.* Коррупция в современном российском обществе: состояние и борьба с ней // *Вестник Пермского университета. Юридические науки.* 2013. № 1. С. 8–14.

вред, совершая правонарушения, среди которых значительное место занимают противоправные деяния коррупционной направленности¹.

Авторами, исследующими проблемы коррупции, внимание акцентируется на современном правосознании российских граждан, отличающемся преемственностью с чертами национального правосознания предшествующих исторических эпох, и оно явно недостаточно для эффективного включения в правовые процессы антикоррупционной политики современной России². Достаточно поздно в России сформировалось понимание того, что интересы государственного и общественного развития требуют развитого персонального самосознания, без которого немислимо развитое правосознание³.

В данном аспекте актуальна позиция И. М. Хиль, согласно которой правосознание представляет собой «связующий элемент между правовой идеологией государства и правомерным поведением индивида, формируя который государство и общество должны быть заинтересованы в правильном выборе варианта действий самого субъекта правосознания»⁴. И с этим невозможно не согласиться.

Безусловно, эффективность борьбы с коррупцией заключается не столько в принятии антикоррупционного законодательства и его реализации на практике, сколько в формировании антикоррупционного правосознания посредством разработки и реализации соответствующих мер. Но, несмотря на важность применения указанного способа противодействия коррупции, обозначенная система мер до сих пор отсутствует в силу недостатков действующего законодательства и отсутствия регламентированного механизма реализации.

¹ См: *Васильев С. А., Зенин С. С.* Способы реализации воспитательного процесса по формированию антикоррупционного мировоззрения у студентов // *Юридическое образование и наука.* 2015. № 2. С. 15–18.

² См: *Емельянова Н. И., Подкапитилина М. Л.* Антикоррупционное образование в российских учебных заведениях // *Юридическое образование и наука.* 2014. № 2. С. 15–18; *Шорохов В. Е.* Правосознание как антикоррупционная категория // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2018. № 8. С. 50–54; *Лукиянова В. Ю.* Коррупция и современное общество // *Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография.* М.: ИД «Юриспруденция», 2015. С. 30; *Козлова Е. Б.* Меры по популяризации антикоррупционного поведения в рамках образовательного процесса // *Юстиция.* 2016. № 3. С. 37–51; *Ее же.* Направления развития правового просвещения как меры профилактики коррупционных правонарушений // *Российский следователь.* 2017. № 24. С. 33–37; *Оленский С. Ф.* Повышение качества образования студентов юридических специальностей: проблемы эффективности формирования антикоррупционного мировоззрения // *Юрист.* 2011. № 19. С. 43–46; *Кабанов П. А.* О соотношении антикоррупционного образования и антикоррупционного просвещения как видов антикоррупционной деятельности // *Административное и муниципальное право.* 2015. № 9. С. 978–985.

³ См: *Латтева Л. Е.* Правовое мышление и правовые реформы в России // *Реформы и право: сб. статей.* М.: Дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 8.

⁴ См: *Хиль И. М.* Правосознание и правовая культура и их роль в мотивации правомерности поведения // *Юридический вестник Кубанского государственного университета.* 2013. № 3 (16). С. 24.

На сегодняшний день факт того, что коррупция генерирует поколение специалистов, которые не способны профессионально решать общественные и производственные вопросы¹, является бесспорным.

Антикоррупционное образование является одним из наиболее эффективных и перспективных направлений противодействия коррупции в сфере социального управления, включая образовательную сферу. О необходимости антикоррупционного образования упоминается и в ряде международных нормативных актов по вопросам противодействия коррупции².

Сегодня в России существуют попытки внедрения антикоррупционного образования на всех образовательных уровнях: от дошкольного образования до высшего образования. Но данные попытки носят фрагментарный и бессистемный характер, а значит, не достигают своей цели.

В основном в образовательных учреждениях предпринимаются попытки осуществлять антикоррупционную пропаганду, нежели антикоррупционное воспитание, не говоря уже об антикоррупционном образовании. Деятельность образовательных учреждений сводится к проведению единичных мероприятий по обозначенному вопросу, размещению на сайте учреждения «телефона доверия», анкет соответствующей тематики и контактов ответственного лица по вопросам коррупции. К проведению опросов и анкетированию в образовательных учреждениях подходят формально. Во многих образовательных учреждениях не организованы курсы повышения квалификации или переподготовки для преподавателей по проблематике противодействия коррупции. В сложившейся ситуации вывод очевиден.

В образовательных учреждениях высшего образования, за исключением вузов, осуществляющих целенаправленную подготовку выпускников по антикоррупционным направлениям, в антикоррупционную тематику в основном привлекаются преподаватели посредством участия в конференциях и написания трудов.

Несмотря на то, что в последнее время со стороны законодательных органов отмечается рост внимания к антикоррупционному образованию и прослеживаются попытки внедрения антикоррупционного образования, до сих пор не выработан комплексный подход по формированию антикоррупционного правосознания в системе

¹ См.: Антипов А. Г., Антипов К. А. Коррупция в современном российском обществе: состояние и борьба с ней // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 1. С. 8–14.

² См.: Кабанов П. А. Антикоррупционное образование как правовая категория регионально-го антикоррупционного законодательства: опыт критического анализа // Полицейская деятельность. 2014. № 1. С. 84.

антикоррупционного образования, что подтверждается результатами анализа соответствующих федеральных и региональных нормативно-правовых актов.

Результаты социологических исследований подтверждают исключительно важную роль антикоррупционного образования в процессе формирования антикоррупционного правосознания вузовской молодежи¹ и то, что именно перед российскими вузами стоят важные задачи антикоррупционного образования.

Как уже было отмечено, формированию антикоррупционного мировоззрения необходимо уделять особое внимание именно в среде студентов в связи с тем, что высшее учебное заведение – это последняя организация, после которой выпускники занимают те или иные места с определенными полномочиями, которые потенциально возможно использовать в корыстных целях².

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ³ именно образовательные программы определяют содержание образования, которое должно, помимо прочего, обеспечивать формирование и развитие личности человека в соответствии с принятыми в обществе духовно-нравственными и социокультурными ценностями. В основе формирования неприятия в обществе коррупционных отношений лежат, в первую очередь, нравственные устои, связанные понятиями о чести, достоинстве, безупречной репутации, патриотизме. И если в ранг государственной задачи ставится противодействие коррупции, то, значит, поставлена задача нравственного воспитания граждан в духе неприятия коррупционного поведения.

Все основные профессиональные образовательные программы, по которым осуществляется обучение в образовательных учреждениях высшего образования, разработаны на основании федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования.

Необходимо отметить, что практически во всех федеральных государственных образовательных стандартах не содержится никаких указаний на обязательность включения в учебные планы по направлениям подготовки (специальностям) дисциплин антикоррупционной направленности. Более того, согласно действующему законодательству

¹ См: Носакова Е. С. Роль системы образования в формировании антикоррупционного правосознания обучающихся // Юридический мир. 2012. № 4. С. 63–65.

² См: Васильев С. А., Зенин С. С. Способы реализации воспитательного процесса по формированию антикоррупционного мировоззрения у студентов // Юридическое образование и наука. 2015. № 2. С. 15–18.

³ Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Российская газета. 2012. 31 дек. № 303.

набор дисциплин, относящихся даже к базовой части программы, образовательная организация определяет самостоятельно.

Анализ действующих в настоящее время федеральных государственных образовательных стандартов, по которым ведется образовательный процесс в образовательных учреждениях нашей страны, подтвердил наличие бессистемности внедрения элементов антикоррупционного поведения в образовательный процесс и отсутствие единой концепции образовательной антикоррупционной политики государства. Вызывает некое недоумение то, что в стандарты не внесены такие понятия, как «коррупция» или «меры противодействия коррупции». Данный факт уже не раз отмечался в научной литературе¹.

В большинстве образовательных учреждений самостоятельные антикоррупционные основные профессиональные образовательные программы в образовательном процессе не реализуются, специальные курсы, направленные на обучение навыкам противодействия коррупции, отсутствуют, а в учебных планах по направлениям подготовки отсутствуют дисциплины антикоррупционной направленности либо включена отдельная дисциплина по антикоррупционным вопросам как обязательная или же как дисциплина по выбору в рамках основной профессиональной образовательной программы.

В основном в учебные планы образовательных учреждений включены дисциплины со следующими наименованиями: «Основы правоведения и противодействия коррупции» и «Основы антикоррупционной политики в РФ» и т. п. Трудоемкость по указанным дисциплинам варьируется в пределах 72–108 часов, что составляет 2–3 зачетные единицы. В такой ситуации очень сложно говорить об антикоррупционном образовании и формировании антикоррупционного правосознания.

В силу отсутствия обязательных требований к содержанию, структуре, набору компетенций дисциплин антикоррупционной направленности преподаватели при разработке рабочих программ дисциплин самостоятельно определяют обозначенные элементы и выбирают образовательные технологии и фонды оценочных средств. В рабочих программах дисциплин не отражено наличие ролевых игр и моделирование ситуаций, связанных с коррупцией. Как показывает практика, оценка знаний обучающихся сводится к итогам тестирования и ответов на вопросы.

¹ См: Емельянова Н. И., Подкатилина М. Л. Антикоррупционное образование в российских учебных заведениях // Юридическое образование и наука. 2014. № 2. С. 15–18.

Еще одной из проблем преподавания дисциплин антикоррупционной направленности является проблема отсутствия необходимого образования у преподавателей. Практика показывает, что базового юридического образования и ученой степени недостаточно для преподавания дисциплин антикоррупционной направленности. В такой ситуации можно с уверенностью утверждать, что назрела необходимость переподготовки преподавателей образовательных учреждений высшего образования в рамках дополнительного образования.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что отдельные образовательные программы и элементы антикоррупционного образования в большинстве высших образовательных учреждений недостаточно продуманы и систематизированы. Представляется необходимым разработать единую концепцию антикоррупционного образования с учетом его целей, уровня подготовки обучаемых лиц и требований актуализированных федеральных государственных образовательных стандартов третьего поколения.

На сегодняшний день по большинству направлений бакалавриата, реализуемых в образовательных учреждениях, приняты актуализированные федеральные государственные образовательные стандарты нового поколения.

Согласно требованиям актуализированных федеральных государственных образовательных стандартов нового поколения образовательная организация разрабатывает программу бакалавриата в соответствии с ФГОС ВО, с учетом соответствующей примерной образовательной программы, разработанной федеральным учебно-методическим объединением и включенной в реестр примерных основных образовательных программ, размещенных на портале федеральных государственных образовательных стандартов.

В настоящее время в указанном реестре не содержится ни одной примерной образовательной программы, разработанной федеральным учебно-методическим объединением. Остается надеяться на то, что переход на примерные основные образовательные программы позволит определить место дисциплин по антикоррупционным вопросам в структуре и содержании образовательной программы высшего образования.

Роль молодежных избирательных комиссий в антикоррупционном просвещении молодых и будущих избирателей

Н. Д. МЕШКОВА

Младший научный сотрудник Центра противодействия коррупции
и правовых экспертиз Сибирского федерального университета,
Красноярск



Аннотация. В статье рассматриваются перспективы организации антикоррупционного просвещения молодых и будущих избирателей посредством деятельности самоуправляемых молодежных объединений, создаваемых при избирательных комиссиях различного уровня. Также представлен положительный опыт Избирательной комиссии Красноярского края по осуществлению правового и антикоррупционного просвещения в избирательном процессе при активном участии представителей Молодежной избирательной комиссии Красноярского края.

Ключевые слова: избирательный процесс, выборы, коррупция, предупреждение коррупции, антикоррупционное просвещение, повышение правовой культуры, молодежная избирательная комиссия.

В современной научно-правовой литературе на протяжении долгих лет ведется активное обсуждение проблемных вопросов повышения электоральной активности молодежи. Не остаются без внимания вопросы обеспечения открытости и гласности выборов, а также укрепления доверия у молодого поколения как к избирательной системе, так и к субъектам, отвечающим за организацию и проведение выборов. Подобный интерес продиктован осознанием важности и значимости института выборов для укрепления демократических принципов в России. В свою очередь, молодое поколение является гарантом будущего нашей страны, которое не только активно усваивает имеющиеся в обществе ценности, установки и жизненные ориентиры, но и в последующем преобразует их, реализуя при этом свой инновационный потенциал.

Главным нормативным правовым актом, регулирующим избирательные правоотношения в России, является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который, помимо закрепления основ избирательной системы в стране, статуса избирательных комиссий и порядка их формирования, закрепляет и полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК РФ). В соответствии с настоящим законом ЦИК РФ осуществляет правовое обучение избирателей¹. Аналогичное направление деятельности закреплено и в Законе Красноярского края от 25 мая 2007 г. № 1–25 «Об Избирательной комиссии Красноярского края»². Наиболее подробное описание просветительской деятельности, осуществляемой избирательными комиссиями, можно найти в Молодежной электоральной концепции, утвержденной Постановлением ЦИК РФ от 12 марта 2014 г. № 221/1429–6.

Электоральная активность молодежи напрямую зависит от деятельности по просвещению молодых и будущих избирателей, которая заключается в передаче им правовых познаний в области избирательного права и законодательства о выборах, то есть то, что условно можно назвать электоральным просвещением. Продуктивность электорального просвещения находит свое выражение в реализации молодыми людьми своих политических прав и гражданских обязанностей.

Важно понимать, что правовые познания избирателей не должны ограничиваться только лишь сферой избирательных отношений. Важен комплексный подход, обеспечивающий как повышение общей правовой культуры в целом, так и электоральной культуры в частности. Отдельно можно выделить антикоррупционную культуру, формирование которой может осуществляться посредством антикоррупционного просвещения молодых и будущих избирателей, поскольку вопрос антикоррупционной безопасности избирательного процесса всегда остается актуальным.

Стоит отметить, что деятельность избирательных комиссий субъектов РФ по повышению правовой культуры молодых избирателей имеет под собой достаточную организационно-правовую основу. Однако бросается в глаза тот факт, что ни в одном нормативно-правовом

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Об Избирательной комиссии Красноярского края: закон Красноярского края от 25.06.2007 № 1–25 (ред. от 07.07.2016) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2007. № 24 (176)/1.

акте, регламентирующем рассматриваемый круг общественных отношений, не содержится указаний на антикоррупционную составляющую¹, что затрудняет процесс формирования антикоррупционной модели поведения среди избирателей.

Негативные последствия коррупции представляются очевидными. Если говорить об избирательных отношениях, то коррупционные проявления парализуют избирательный процесс, превращая выборы в безальтернативные, где избиратели голосуют, но не выбирают. Сформированная коррупционным образом политическая элита не в состоянии решать имеющиеся в стране и обществе проблемы, поскольку имеет заинтересованность лишь в воспроизводстве собственного благополучия. В таком случае национальная безопасность находится под угрозой.

Массовое антикоррупционное просвещение способно сформировать в обществе отношение нетерпимости к коррупционным проявлениям и выработать антикоррупционный иммунитет. Передача базовых знаний о признаках и формах коррупции позволит субъектам избирательных отношений правильно ее идентифицировать, а значит, решить вопрос неосознанного участия избирателей в коррупционных отношениях. Вместе с тем возникает ряд вопросов относительно того, кто может заниматься подобного рода просвещением, когда и в каких формах.

П. А. Кабанов предлагает понимать под антикоррупционным просвещением «систему распространения субъектами государственной политики противодействия коррупции достоверной информации любым способом, в любой форме с использованием любых коммуникативных средств в отношении неопределенного круга лиц, направленную на формирование в обществе антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры»². Приведенное определение устанавливает достаточно широкий перечень субъектов просвещения, поскольку субъектами государственной политики противодействия коррупции могут являться как государственные и муниципальные органы, так и организации, общественные объединения и граждане.

ЦИК России и избирательные комиссии субъектов РФ обладают необходимыми ресурсами для организации проведения

¹ Дамм И. А., Акунченко Е. А. Организация антикоррупционного просвещения молодых избирателей (Опыт Избирательной комиссии Красноярского края): учеб.-метод. пособие. Красноярск: Избирательная комиссия Красноярского края, 2015. С. 47.

² Кабанов П. А. Понятие и содержание антикоррупционного просвещения как средства профилактики коррупции // Юридические исследования. 2015. № 2. С. 18.

антикоррупционного просвещения интересующей их целевой аудитории: будь то молодые или будущие избиратели, будь то наблюдатели на выборах. Более того, вышеуказанные субъекты могут осуществлять эту деятельность самостоятельно при наличии в комиссии лиц, обладающих антикоррупционной компетентностью. Однако наибольший интерес в данном случае вызывает постоянно действующий совещательный и консультативный орган при избирательных комиссиях – молодежные избирательные комиссии, созданные в большинстве субъектов РФ.

Молодежные избирательные комиссии начали формироваться в 2008 г. и служат не только надежным источником кадрового резерва для избирательной системы страны, но и призваны участвовать и оказывать содействие избирательным комиссиям по вопросам выработки рекомендаций, предложений и реализации мероприятий по повышению правовой культуры молодых избирателей, а также реализации программ по правовому обучению молодых избирателей допустимыми формами и методами (в пределах своей компетенции).

Немаловажным фактом является то, что именно посредством расширения молодежного самоуправления, к которому относится деятельность молодежных избирательных комиссий, происходит процесс активной интеграции молодежи в социально-политические процессы.

Изучив опыт работы молодежных избирательных комиссий субъектов РФ, можно констатировать наличие высокой активности молодежи в осуществлении процессов, связанных с просвещением молодых избирателей. В некоторых регионах нашей страны молодежные избирательные комиссии совместно с избирательными комиссиями края или области проводят межрегиональные форумы и выездные рабочие встречи, многие молодежные избирательные комиссии участвуют в написании учебных пособий и практикумов по избирательной тематике, абсолютно все молодежные избирательные комиссии проводят дни молодого избирателя, конкурсы на лучшие работы по вопросам избирательного права, деловые игры, тренинги, квесты и викторины. Следует отдельно выделить Молодежную избирательную комиссию Новосибирской области, которая в 2019 г. впервые организовала выборы в Молодежный парламент Новосибирской области. При всем имеющемся разнообразии осуществляемой комиссиями деятельности трудно назвать регион, в котором молодежные избирательные комиссии занимались бы антикоррупционным просвещением.

Успешный опыт организации антикоррупционной просветительской деятельности в сфере избирательных отношений получен в 2015 г. в ходе взаимодействия Избирательной комиссии

Красноярского края с Антикоррупционным студенческим клубом Сибирского федерального университета. Синергия этих объединений нашла свое выражение в разработке учебно-методического пособия «Организация антикоррупционного просвещения молодых избирателей (Опыт Избирательной комиссии Красноярского края)», в котором авторы изложили не только методологические основы антикоррупционной просветительской деятельности в избирательном процессе, но и разработанную и успешно апробированную игру «Время выбирать!», цель которой заключается в формировании у молодых избирателей нетерпимого отношения к любым проявлениям коррупции и устойчивой антикоррупционной модели поведения в избирательном процессе¹.

Решением Избирательной комиссии Красноярского края 27 марта 2019 г. была сформирована Молодежная избирательная комиссия Красноярского края первого созыва. В положении о Молодежной избирательной комиссии Красноярского края, утвержденной решением Избирательной комиссии Красноярского края от 14 февраля 2019 г. № 103/917–7, деятельность по антикоррупционному просвещению молодых и будущих избирателей включена в компетенцию Молодежной избирательной комиссии.

Предполагается, что Молодежная избирательная комиссия Красноярского края будет активно заниматься антикоррупционным просвещением молодых и будущих избирателей. В первую очередь необходимо выявить особенности электорального поведения молодежи. Для этого планируется проведение массового электорального диктанта среди лиц от 14 до 25 лет, который будет включать в себя как вопросы избирательного права и законодательства о выборах, так и вопросы, позволяющие определить уровень антикоррупционной компетентности молодых и будущих избирателей. Для решения проблем, связанных с недостаточным уровнем правовой просвещенности, члены Молодежной избирательной комиссии Красноярского края планируют запустить собственную школу молодого избирателя.

Необходимо отметить и иные интерактивные формы просвещения, которые позволяют углубиться в процесс изучения материала, погрузиться в смоделированные жизненные ситуации, сформировать определенные правовые познания, навыки и умения, в том числе и антикоррупционные. К таким можно отнести выборы президента школы или колледжа, выборы в Молодежный парламент, иные органы

¹ Дамм И. А., Акунченко Е. А. Организация антикоррупционного просвещения молодых избирателей (Опыт Избирательной комиссии Красноярского края): учеб.-метод. пособие. Красноярск: Избирательная комиссия Красноярского края, 2015. С. 57.

ученического и студенческого самоуправления. Подобная деятельность позволяет не просто привлекать внимание подрастающего поколения к институту выборов, но и непосредственно участвовать, пускай и в искусственно созданных, но избирательных процессах, получая определенный опыт. Сформированное подобным образом убеждение о ценности процедуры выборов впоследствии перейдет в привычку следовать правовым предписаниям, проявлять активную гражданскую позицию и нести ответственность за свой выбор.

Несмотря на то, что молодежные избирательные комиссии не являются общественными организациями в юридическом смысле, они представляют собой объединения молодежи, активно вовлеченной в электоральный процесс. Мы убеждены, что только посредством личного вовлечения молодого поколения в политические процессы нашего государства можно обеспечить осознанное и активное участие молодых людей в избирательных кампаниях, а потому молодежные избирательные комиссии могут внести неоценимый вклад в правовое просвещение нашей молодежи.

Противодействие коррупции в сфере высшего образования

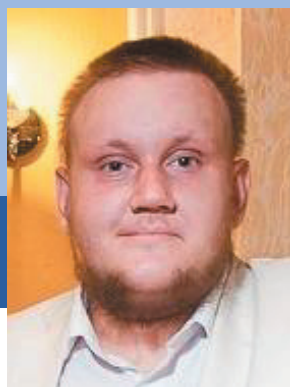
С. Ф. МИЛЮКОВ

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, Санкт-Петербург



А. В. САВЧЕНКОВ

Адвокат,
Адвокатская палата Санкт-Петербурга



Аннотация. Коррупция в сфере высшего образования является одной из острых проблем, стоящих перед российским обществом. В статье рассмотрены институциональный и утилитарный подходы к определению коррупции. Указаны причины взяточничества в вузах, а также формы обмана студентами преподавателей. Уделено внимание новейшим технологиям как средству противодействия коррупции в современной России.

Ключевые слова: коррупция, образование, взяточничество, противодействие, факторы, причины, вуз, преподаватель, студент.

Как показывают социологические замеры общественных настроений, большинство российских граждан серьезно обеспокоено перманентным снижением качества среднего, среднего специального и высшего образования в нашей стране.

Некоторые криминологи даже считают, что его разрушение – результат целенаправленной политики Запада и его креатуры в России¹. Один из авторов данной публикации еще в 2011 г. призвал к созданию криминопедагогики как новой отрасли отечественной криминологии, поскольку «на фоне интенсивного изучения подростковых преступлений значительно меньшее внимание уделяется криминологическому анализу преступлений студентов. Практически отсутствуют исследования преступлений преподавателей (в том числе юридических вузов)»².

Наиболее наглядным воплощением вузовской преступности является коррупция в этой сфере функционирования российского общества. Причины ее многообразны – здесь и недостаточное финансирование, дилетантизм и корыстолюбие чиновников и ряда руководителей университетов, академий и институтов, слепое следование зарубежным образцам, низкое качество школьной подготовки абитуриентов и др. Идеологическим же обоснованием коррупционного поведения сотрудников и студентов является рыночная идеология, в соответствии с которой все и вся может продаваться и покупаться.

В последние годы изучение коррупции в сфере высшего образования несколько оживилось.

Так, Б. В. Заливанский и Е. В. Самохвалова отмечают, что в публикациях последних лет авторами используются разные подходы к определению академической коррупции и конструированию механизмов ее преодоления. Чаше других встречаются институциональный (основанный на теории неформальных институтов) и утилитарный (основанный на теории рационального выбора) подходы³. В рамках институционального подхода доминирует парадигма коррупции как свод неких социальных норм, принятых в конкретной среде, в нашем случае – в высшем учебном заведении.

¹ Шестаков Д. А. Разрушение науки и образования как толчок для преступноведческой теории // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2017. № 4 (47). С. 13–18; Данилов А. П. Преступное управление обществом с помощью образования – предмет криминологии сфер науки и образования // Криминология: Россия и Мир. 2018. С. 317–328.

² Летопись Санкт-Петербургского международного криминологического клуба. Год 2011 // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2012. № 1(24). С. 91. Развитие этой идеи см. в публикации: Милоков С. Ф. Правовое невежество как злокачественная угроза национальной безопасности // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2012. № 4 (43). С. 29–32.

³ Заливанский Б. В., Самохвалова Е. В. Здоровье и образование в XXI веке // Журнал научных статей. 2016. Т. 18. № 2. С. 830.

Представляется, что наиболее действенным средством в борьбе с коррупцией при данном подходе будет являться прозрачность приема экзаменов и зачетов, причем на государственном уровне необходимо выработать нормативно-правовую базу, направленную на элиминирование возможности дачи взяток преподавателю.

Для реализации данной меры необходима видеофиксация хода экзамена, которая будет направляться в иное учебное заведение для проведения проверки другими преподавателями, не связанными с вузом, где проводился экзамен. Осознавая факт, что реализация такого законодательного предложения потребует значительных затрат из средств государственного бюджета, полагаем, что данное предложение может быть пока реализовано лишь при приеме вступительных и государственных экзаменов для государственных вузов.

Второй подход основан на теории рационального выбора. В этом случае коррупция рассматривается как взаимовыгодный обмен благами между, как правило, тремя сторонами: принципалом, агентом и третьим лицом. В качестве агента выступает университетский преподаватель, нанятый принципалом – администрацией вуза. Обучающиеся, рассматриваемые в рамках данного подхода в роли клиентов, предлагают неформальную плату агенту в обмен на возможность повлиять на результаты поступления или обучения¹.

На наш взгляд, наиболее действенным способом в данном случае будет являться принципиальная позиция администрации и грамотный подбор кадров, что позволит исключить попадание в вуз преподавателей с сомнительной репутацией.

П. А. Ткачева приводит основные причины коррупции в высших учебных заведениях: низкий уровень заработной платы педагогов; отсутствие академического вознаграждения; сложившиеся в учреждении схемы организации и проведения сессий; разложение морали и потеря нравственности в обществе; незаинтересованность общества и государства в обеспечении качественного образования; усиление экономического давления на высшие учебные заведения; снижение квалификации профессорско-преподавательского состава; появление большого количества «псевдостудентов». В университеты приходит все большее количество юношей, заинтересованных в отсрочке от армии².

Считаем главным фактором развития коррупции в образовательной сфере пассивную позицию государства, недостаточно

¹ Там же. С. 831.

² Ткачева П. А. Коррупция в образовании // Новая наука: Проблемы и перспективы. 2016. № 6–3(85). С. 285–286.

направленную на совершенствование нормативной-правовой базы и повышения заработной платы преподавателям.

М. Н. Макарова и Р. В. Вахрушев определяют две основные формы обмана: «в последнее время в академической среде получили распространение многообразные формы обмана (cheating) и мошенничества (fraud). Первое трактуется как действие, нарушающее принятые нормы экзамена, конкурсного отбора или выполнения задания; как поведение, которое дает субъекту несправедливо заслуженное преимущество перед другими, или действие, ослабляющее правильность и качество выполнения заданий или иных академических обязанностей. Второе рассматривается более широко – как действие, имеющее целью введение в заблуждение, обычно для получения выгоды. Формы неподобающего поведения, коррупции, мошенничества и иных форм нарушения академической этики в настоящее время действительно многообразны. Всем известны такие явления в студенческой среде, как шпаргалки, списывание, использование системы «копировать – вставить», плагиат (использование чужих материалов без указания авторства), применение электронных устройств во время экзамена, сдача экзаменов подставными лицами и др. Многие из них являются преступлениями, например такие, как кража интеллектуальной собственности, подлог, мошенничество»¹

Основной формой противодействия является высокая квалификация и верная мировоззренческая позиция профессорско-преподавательского состава, который не должен допускать подобных проявлений на стадии приема зачетов и экзаменов у студентов.

А. Н. Лазарев и А. Е. Кузько предлагают использовать новейшие компьютерные технологии для борьбы с коррупцией в вузах посредством включения программ для решения определенных задач или проведения тестов: «Применение компьютерных технологий обучения исключает объективное основание для коррупции. Преподаватель или деканат получает информацию о времени и результативности работы студента в системе, а сам студент – гарантированный положительный результат. Нужно только работать. Как шариковая ручка сменила чернильницу, так интерактивные компьютерные технологии обучения вытеснят «доску с мелом», коррупцию и старую парадигму образования»².

¹ Вахрушев Р.В., Макарова М.Н. Коррупция в высшем образовании и академическая этика // Высшее образование в России. 2014. № 12. С. 56.

² Лазарев А.Н., Кузько А.Е. Компьютерные технологии против коррупции в образовании // Современные проблемы высшего образования: материалы VII Международной науч.-метод. конференции / отв. ред. С.Г. Емельянов. 2015. С. 33–34.

Считаем, что проведение тестирований с помощью компьютерной техники должно прочно войти в повседневную преподавательскую практику, кроме того, такое тестирование позволяет проще контролировать учебный процесс администрации учреждения. С помощью компьютерных технологий можно отслеживать результаты обучения онлайн в случае, когда результаты работ получает руководство вуза непосредственно на свой сервер.

Вместе с тем повсеместная компьютеризация и введение прозрачных систем отчетности сами по себе не являются панацеей от коррупции, поскольку рычаги коррупционного поведения из рук преподавателей и обслуживающего учебный процесс персонала вузов попадает к узкому кругу составителей программ, корыстолюбивых руководителей факультетов и высшего звена руководства вузов. Необходимо восстановить подлинный авторитет преподавателей, вживую работающих со студентами, дать им возможность вместо составления бесчисленных бумаг уделять должное время своей специальной и общеинтеллектуальной подготовке.



Антикоррупционные стандарты в деятельности государственных компаний (корпораций): от репрессий к стимулам

М. А. МОЛЧАНОВА

Младший научный сотрудник отдела уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судостроительства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Москва

Аннотация. Статья посвящена изучению значения и роли антикоррупционных стандартов в деятельности государственных компаний (корпораций) как инструмента реализации антикоррупционной политики государства. Автор заостряет свое внимание на исследовании вопросов, связанных с осуществлением механизмов, стимулирующих правомерное поведение и способствующих раскрытию информации о коррупции в организациях.

Ключевые слова: противодействие коррупции, антикоррупционная культура, государственные компании (корпорации), организации, комплаенс, коррупционные риски, взаимодействие.

В настоящее время в Российской Федерации антикоррупционные обязанности определены не только для государственных служащих, но и для работников организаций и для организаций¹. На компании возлагается обязанность создания барьера на пути совершения коррупционных правонарушений путем реализации необходимых внутренних процедур и сотрудничества с правоохранительными органами².

В Национальном плане противодействия коррупции Российской Федерации на 2018–2020 гг. особая роль отводится государственным компаниям (корпорациям), которым рекомендуется разработать и обеспечить механизм внедрения антикоррупционных стандартов,

© Молчанова М. А., 2019

¹ См.: ст. 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² См.: Молчанова М. А. Меры по предупреждению коррупции в организациях: основные направления и перспективы развития // Безопасность бизнеса. 2018. № 6. С. 44–49.

процедур внутреннего контроля, этических норм и процедур комплаенса. Также необходимо предусмотреть «ежегодное повышение квалификации лиц, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции» (п. 28)¹.

Ученые рассматривают антикоррупционные стандарты поведения как «совокупность обязанностей, запретов, ограничений и рекомендаций, возлагаемых на лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, государственных (муниципальных) служащих, работников организаций в целях предупреждения коррупции»².

Государственная корпорация и государственная компания создаются на основании федерального закона, используют имущество для целей, определенных федеральным законом, предусматривающим их создание, осуществляют предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы³.

Напомним, еще в 2013 г. Правительство РФ обязало руководителей работников государственных компаний (корпораций) обнародовать соответствующие сведения о доходах⁴. К таким организациям относятся «Роснефть», «Транснефть», «Газпром», «Сбербанк России», «Банк ВТБ», «Росатом» и другие (60 организаций).

В 2017 г. Минтрудом РФ было разработано «Примерное положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственной корпорации (компании), публично-правовой компании»⁵. Основными задачами подразделения являются:

- обеспечение единообразия реализации системы мер по предупреждению коррупции в корпорации (компании);
- принятие мер, направленных на предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

² Дамм И. А. Антикоррупционные стандарты поведения работников образовательных организаций высшего образования // Lex russica. 2018. № 8. С. 113–129.

³ См.: Ломакина Л. А. Дисциплинарная ответственность работников государственных корпораций и государственных компаний за нарушение обязанностей и невыполнение запретов по российскому законодательству как мера противодействия коррупции // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 123.

⁴ О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверке достоверности и полноты представляемых сведений и соблюдения работниками требований к служебному поведению: постановление Правительства РФ от 22.07.2013 № 613 (ред. от 28.09.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ Примерное положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственной корпорации (компании), публично-правовой компании // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

- профилактика коррупционных правонарушений;
- проведение оценки коррупционных рисков, разработка и принятие мер по их минимизации;
- осуществление работы по приему, рассмотрению и реагированию на сообщения о коррупционных правонарушениях;
- обеспечение сотрудничества при реализации контрольно-надзорными и правоохранительными органами их законной деятельности по вопросам противодействия коррупции.

Наряду с активным использованием государствами запретительных и ограничительных антикоррупционных мер ощущается острая нехватка механизмов, стимулирующих правомерное поведение и способствующих раскрытию информации о коррупции, в том числе в государственных компаниях.

В настоящее время прослеживается тенденция стимулирования юридических лиц к взаимодействию с правоохранительными органами и к принятию мер по предупреждению коррупции внутри организации путем закрепления в п. 5 ст. 19.28 КоАП РФ возможности освобождения юридического лица от административной ответственности по следующим основаниям: 1) организация способствует выявлению данного правонарушения, проведению расследования и т. д., то есть принимает все возможные меры для содействия соответствующим государственным органам, в том числе, путем внедрения антикоррупционного комплаенса; 2) в отношении организации было вымогательство¹.

Это нововведение особенно важно для выявления и расследования коррупционных правонарушений в организациях, так как данные правонарушения имеют высокую латентность, связанную с тем, что организации стремятся не раскрывать факты корпоративной коррупции.

Так, ученые Института проблем правоприменения (Санкт-Петербург) уверяют: «организации очень редко дают огласку экономическим преступлениям, так как может пострадать репутация компании. Как правило, они обращаются в правоохранительные органы только в исключительных случаях (значительная сумма ущерба и другое), предпочитая пользоваться услугами консалтинговых компаний»².

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 03.08.2018 № 298-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06.08.2018. № 32 (ч. 1). Ст. 5091.

² Россия вошла в пятерку мировых лидеров по распространенности преступлений против бизнеса. Чаще всего компании в России жалуются на незаконное присвоение активов и коррупцию. URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/05/2018/5af9c1aa9a7947ca948205bd?from=newsfeed>.

Обзор PwC указывает на тенденцию роста экономических преступлений, которые были совершены сотрудниками компании (с 46 % в 2016 г. до 52 % в 2018 г.)¹, тем самым подтверждая доводы о необходимости принятия действенных профилактических антикоррупционных мер внутри организации.

Таким образом, совершенствование внутриорганизационных норм по предотвращению коррупции и создание эффективной системы мероприятий по противодействию коррупции имеет большой потенциал. Этот подход соответствует зарубежной практике, когда компании обращают особое внимание на совершенствование внутренних процедур, а внутрикорпоративные документы имеют ключевое регулирующее значение².

К числу мер, которые может предпринять юридическое лицо для соблюдения законодательства о противодействии коррупции, относится система анализа, выявления и минимизации вероятности несоблюдения законодательства – комплаенс-контроль.

Важное значение для развития в российских компаниях антикоррупционного комплаенс-контроля имеет ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции»³ и соответствующие Методические рекомендации⁴, содержащие обязанность организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, включающие в том числе и сотрудничество с правоохранительными органами.

Кроме того, в 2016 г. Приказом Росимущества были утверждены Методические рекомендации по организации управления рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции⁵. Интерес представляет закрепление в данных методических рекомендациях основных подходов к организации взаимодействия с государственными надзорными органами в области предупреждения и противодействия коррупции. Данное содействие реализуется посредством информирования, содействия в расследова-

¹ Российский обзор экономических преступлений за 2018 год. URL: <https://www.pwc.ru/publications/recs-2018.html>.

² См.: Молчанова М. А. Международные антикоррупционные стандарты в транснациональных компаниях: основные векторы развития // Международное уголовное право и международная юстиция. 2018. № 6. С. 27–32.

³ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁴ Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции. URL: <http://www.rosmintrud.ru>.

⁵ Об утверждении Методических рекомендаций по организации управления рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции: приказ Росимущества от 02.03.2016 № 80 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

нии коррупционных правонарушений, предоставления запрашиваемой информации и материалов, участия в совещаниях и т. д.

В целях формирования неприемлемости любых коррупционных проявлений у участников на рынке публичных закупок законодателем в 2016 г. были внесены дополнительные требования к ним¹. Так, юридическое лицо не должно быть привлечено к административной ответственности за совершение коррупционного правонарушения в течение 2 лет до момента подачи заявки на участие в закупке. Еще одним условием является отсутствие у участника закупки – физического лица судимости за преступления в сфере экономики² и (или) предусмотренные ст. 289–291.1 УК РФ.

В результате ненадлежащая работа по противодействию коррупции влечет для организаций негативные последствия: способствует подрыву положительного имиджа организации, ограничивает возможность участия в государственных закупках, минимизирует прибыль, содействует совершению коррупционных правонарушений, за которые предусмотрена административная и уголовная ответственность.

В настоящее время освоение бизнесом инструментов противодействия коррупции идет достаточно активно³. В крупных организациях формируются специальные подразделения, ответственные за антикоррупционный комплаенс⁴. В зависимости от размера компании это может быть один комплаенс-контролер или несколько подразделений, за каждым из которых закреплена собственная функция: финансовый мониторинг, процедура проверки потенциальных контрагентов с помощью сервисов ФНС России (к примеру, раздел «Риски бизнеса: проверь себя и контрагента»)⁵ и другое.

Национальный план противодействия коррупции Российской Федерации на 2018–2020 гг. одной из основных задач ставит «совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса, в том числе по защите субъектов предпринимательской деятельности

¹ 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 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

² См.: *Зверева Н. П.* Проблемы привлечения к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Российский следователь. № 24. 2017. С. 16–18.

³ *Малкина В. И.* Деловая коррупция и конфликт интересов: тенденции и проблемы правового регулирования // Гражданское право. № 2. 2018. С. 39–42.

⁴ *Каширов А. А.* Корпоративная антикоррупционная политика в системе мер по противодействию коррупции // Современные проблемы уголовной политики: материалы VI Международной науч.-практ. конференции: в 2 т. 2015. С. 227–230.

⁵ Сведения о государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств. URL: <https://egrul.nalog.ru>.

от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц»¹.

Современные технологии профилактики коррупции направлены не только на предупреждение наступления вредных последствий от совершения коррупционных правонарушений, но и на оптимизирование управленческих процессов посредством организации их таким образом, чтобы снизить риски появления коррупции².

В качестве базовых причин и условий возникновения коррупционных рисков в сфере деятельности государственных компаний и корпораций можно назвать следующие³: 1) нестабильность законодательства (правовые риски могут возникать вследствие неопределенности в праве⁴); 2) отсутствие ответственности за некоторые коррупционные практики в частном секторе; 3) институциональные риски, порождаемые недостатками в организации правореализационного процесса; 4) поведенческие риски, возникающие из противоправного поведения и другие⁵.

О снятии административной нагрузки на малые и средние предприятия со стороны контрольно-надзорных органов с внедрением риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля говорилось в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года⁶. Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» была введена

¹ О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // Собрание законодательства РФ. 02.07.2018. № 27. Ст. 4038.

² Молчанова М. А. Основные направления взаимодействия государства и коммерческих организаций в сфере противодействия коррупции на современном этапе // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт): сб. тезисов докладов и статей V международной науч.-практ. конференции российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Г. В. Плеханова при участии представителей государственных и муниципальных органов власти, 25.09.2017. М.: РУСАЙНС, 2017. С. 135.

³ Цирин А. М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 111–112.

⁴ См.: Власенко Н. А. Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 32–44; Его же. Правопонимание в свете категорий определенности и неопределенности // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 37–44.

⁵ Shoushuang Li. The Legal Environment and Risks for Foreign Investment in China. Berlin, 2007. P. 2–3.

⁶ Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р (ред. от 08.12.2016) (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года») // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 10.06.2016.

ст. 8.1, определившая понятие, цели и основные принципы внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность. Постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹ определены виды государственного контроля (надзора), осуществляющие свою деятельность с применением риск-ориентированного подхода (надо признать, что постоянно вносятся изменения в круг видов указанного государственного контроля²).

Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – одна из мер снижения административной нагрузки на бизнес³, способствующая созданию системы мотивации эффективной деятельности контролирующих органов в целом и отдельных государственных и муниципальных служащих в частности⁴.

Целесообразно использование таких регуляторов, которые позволяют обеспечивать потребности антикоррупционной стандартизации, дифференцированных в зависимости от размера компании и профессиональной сферы деятельности с учетом объективных возможностей их реализации. Закрепление таких стандартов может быть осуществлено в национальном законодательстве, в антикоррупционных стандартах торгово-промышленных палат, саморегулируемых организаций, в двусторонних и многосторонних соглашениях, в том числе в рамках региональных объединений (ЕАЭС, ШОС, БРИКС и др.).

Необходимо проводить исследовательскую работу по имплементации и эффективному применению международных стандартов по повышению прозрачности деятельности юридических лиц

¹ О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 22.07.2017) (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») // Собрание законодательства РФ. 29.08.2016. № 35. Ст. 5326.

² О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам применения риск-ориентированного подхода при осуществлении отдельных видов государственного надзора и лицензионного контроля: постановление Правительства РФ от 22.07.2017 № 864 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ См.: Цирин А. М. Критерии распространения антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных корпораций и компаний, на их дочерние организации // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 174–181.

⁴ Козлова Е. Б. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (концептуальные основы) // Семейное и жилищное право. 2017. № 1. С. 25–29.

и юридических образований в рамках мероприятий по деофшоризации экономики, установлению бенефициарного владения и амнистии капиталов.

На национальном уровне должны быть предусмотрены механизмы повышения прозрачности в распределении и использовании государственных ресурсов, в системе государственных закупок, а также применительно к лицам, получающим доступ к государственным средствам и имуществу.

Таким образом, необходимо обеспечить имплементацию антикоррупционных стандартов в сфере отношений государства и организаций, что может быть достигнуто путем более активного вовлечения в антикоррупционное регулирование торгово-промышленных палат, ассоциаций субъектов предпринимательской деятельности, саморегулируемых организаций, а также повышения их ответственности за результаты внедрения антикоррупционных стандартов. К числу первоочередных мер следует отнести: установление антикоррупционных стандартов ведения бизнеса, обеспечение прозрачности деятельности юридических лиц, совершенствование технологий выявления, замораживания, конфискации и репатриации доходов, полученных от коррупции, с целью выявления и пресечения фактов их отмыwania и иного противоправного использования. В странах евразийского региона эти меры целесообразно закрепить в антикоррупционных документах делового сообщества.



Малозначительность взяточничества

Г. Л. МОСКАЛЕВ

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права
Сибирского федерального университета,
Красноярск

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о возможности признания малозначительным деяния, содержащего объективные признаки составов преступлений, предусмотренных ст. 290–291.2 УК РФ. В результате системного толкования норм уголовного закона сделан вывод о том, что получение взятки признается законодателем более общественно опасным поведением, нежели ее дача, в ситуациях, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 290, 291 УК РФ, а вопрос о малозначительности поведения взяткодателя и взяткополучателя можно ставить лишь для состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 291.2 УК РФ, как обладающего наименьшим характером общественной опасности. Посредничество во взяточничестве, обладающее наименьшим характером общественной опасности и способное быть малозначительным, закреплено в ч. 1 ст. 291.1 УК РФ. При этом невозможно заранее утверждать, что уголовная ответственность исключается при определенной сумме взятки. Вопрос будет решаться правоприменителем на основе его профессионального правосознания. Размер взятки окажет влияние на вопрос о малозначительности лишь наряду с иными обстоятельствами, влияющие на степень общественной опасности.

Ключевые слова: малозначительность, предмет взятки, дача взятки, получение взятки, посредничество во взяточничестве.

В соответствии с ч. 1 ст. 14 УК РФ преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. Из данного определения следует, что (помимо формальной противоправности) виновно совершенное деяние для признания его преступлением должно обладать общественной опасностью, то есть обладать способностью причинять вред или создавать

угрозу причинения вреда общественным отношениям, охраняемым уголовным законом¹.

Согласно ч. 2 ст. 14 УК РФ деяния, формально содержащие признаки какого-либо уголовно-противоправного поведения, но в силу малозначительности не представляющие общественной опасности, не являются преступлениями. Данное законодательное положение имеет важное практическое значение, поскольку выводит из криминальной сферы деяния, не способные причинить вред общественным отношениям, охраняемым уголовным законом. В качестве примера можно привести ситуацию, когда студент, желая подшутить над одноклассниками, закрывает их в аудитории, но через несколько минут освобождает их. Формально его поведение отвечает всем признакам незаконного лишения свободы (ст. 127 УК РФ), хотя и не несет общественной опасности, свойственной для преступного поведения, и в силу малозначительности таковым признаваться не будет.

В связи с тем, что понятие малозначительности не раскрывается в точно определенных, абсолютных значениях, а его содержание может быть установлено только в процессе применения нормы с учетом конкретных обстоятельств дела на основе правосознания субъекта², его относят к группе оценочных³. С учетом определения малозначительности, субъект правоприменения должен оценить, было ли совершенное деяние общественно опасным или нет.

В доктрине уголовного права принято выделять две характеристики общественной опасности: качественную (характер) и количественную (степень). В соответствии с п. 1 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 58 характер общественной опасности преступления определяется уголовным законом и зависит от установленных судом признаков состава преступления и, в первую очередь, от направленности деяния на охраняемые уголовным законом социальные ценности и причиненного им вреда⁴. Из изложенного следует, что характер общественной опасности всех деяний, которые охватываются одним составом преступления, должен быть идентичен, поскольку признаки состава отличаться не будут.

¹ Уголовное право. Общая часть: учебник / под ред. Ф. Р. Сундурова, И. А. Тарханова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2009. С. 144.

² Питецкий В. В. Оценочные признаки уголовного закона (сущность, функции, перспективы использования в законодательстве): учеб. пособие. Красноярск: Краснояр. гос. ун-т.; Юрид. ин-т., 1993. С. 24.

³ Питецкий В. В. Избранные труды. Красноярск: Краснояр. гос. ун-т. Юрид. ин-т., 2006. С. 205.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2015 № 58 (ред. от 29.11.2016) «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» // Бюллетень Верховного суда. 2016. № 2.

Указанное Постановление Пленума Верховного суда также содержит разъяснения по вопросу степени общественной опасности. Высший судебный орган России поясняет, что степень общественной опасности преступления устанавливается судом в зависимости от конкретных обстоятельств содеянного, в частности, от характера и размера наступивших последствий, способа совершения преступления, роли подсудимого в преступлении, совершенном в соучастии, от вида умысла либо неосторожности¹. Таким образом, степень общественной опасности позволяет дифференцировать общественную опасность фактически различных, но юридически тождественных деяний.

Поскольку институт малозначительности закреплен в Общей части УК РФ, его действие *de jure* распространяется на все составы преступлений, закрепленные в Особенной части. Однако в силу оценочной природы понятия, а равно в связи с особой значимостью отдельных объектов преступлений, его применение в отношении ряда составов представляется проблемным как в уголовно-правовой науке, так и в правоприменительной практике. Более того, отдельным авторами предлагается исключить институт малозначительности из УК РФ². Одним из наиболее дискуссионных вопросов является признание малозначительными деяний, подпадающих под признаки составов взяточничества (ст. 290–291.2 УК РФ).

Отражением характера общественной опасности выступает наказание, предусмотренное за преступление: чем выше общественная опасность, тем более строгими должны быть границы санкции статьи Особенной части УК РФ. В статьях о взяточничестве законодатель дифференцирует наказание по двум основным направлениям: в зависимости от роли виновного в акте дачи-получения взятки и от размера предмета взятки. Так, наименее общественно опасным поведением из предусмотренных уголовным законом деяний является дача и получение взятки в размере, не превышающем десять тысяч рублей. Ответственность за указанные действия наступает по ч. 1 ст. 291.2 УК РФ, а максимальное основное наказание в случае их совершения составит один год лишения свободы. В случае, когда размер взятки превысил сумму в десять тысяч рублей, однако не достиг двадцати пяти тысяч рублей, максимальное основное наказание для взяткодателя составит два года лишения свободы (ч. 1 ст. 291 УК РФ), а для взяткополучателя – три года лишения свободы (ч. 1 ст. 290 УК РФ).

¹ Там же.

² *Рогова Е. В.* Малозначительность деяния в зарубежном и российском уголовном законодательстве // Научный вестник Омской академии МВД России. 2012. № 4 (47). С. 44–48.

Значительный размер взятки в сумме от двадцати пяти до ста пятидесяти тысяч рублей грозит взяткодателю максимальным основным наказанием в виде лишения свободы на срок до пяти лет (ч. 2 ст. 291 УК РФ), взяткополучателю – до шести лет лишения свободы (ч. 2 ст. 290 УК РФ). Крупный размер взятки в сумме, превышающей сто пятьдесят тысяч рублей, является квалифицирующим признаком дачи (п. «б» ч. 4 ст. 291 УК РФ) и получения взятки (п. «в» ч. 4 ст. 290 УК РФ) и влечет наиболее строгое основное наказание в виде двенадцати лет лишения свободы. Для дачи (ч. 5 ст. 291 УК РФ) и получения взятки (ч. 6 ст. 291 УК РФ) в особо крупном размере, превышающем один миллион рублей, законодателем предусмотрено наиболее строгое основное наказание в виде лишения свободы на пятнадцать лет.

Из изложенного следует, что получение взятки признается законодателем более общественно опасным поведением, нежели ее дача, в ситуациях, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 290, 291 УК РФ. Кроме того, вопрос о малозначительности поведения взяткодателя и взяткополучателя можно ставить лишь для состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 291.2 УК РФ (как обладающего наименьшим характером общественной опасности).

Затруднения представляет вопрос определения нормы, предусматривающей наименее общественно опасную форму посредничества во взяточничестве. В ч. 1 ст. 291.1 УК РФ установлен специальный уголовно-правовой запрет деятельности посредника в даче/получении взятки, размер которой превышает двадцать пять тысяч рублей. Наиболее строгое основное наказание для посредника в таком случае составляет четыре года лишения свободы, в то время как для взяткодателя и взяткополучателя при аналогичном размере взятки максимальная санкция составляет пять и шесть лет лишения свободы соответственно. Из этого следует, что деятельность посредника, с точки зрения законодателя, является менее общественно опасной, нежели деяние, совершаемое получателем взятки или взяткодателем. В то же время, согласно пояснениям Верховного суда РФ, посредник не может нести ответственность по ст. 291.1 УК РФ в случае, когда размер взятки не превысил двадцать пять тысяч рублей¹, с чем нельзя не согласиться. Сложившаяся в законодательной регламентации вопроса ситуация привела ряд исследователей к выводу о том, что деятельность

¹ Ответы на вопросы, поступившие из судов, по применению Федеральных законов от 3 июля 2016 года № 323-ФЗ – 326-ФЗ, направленных на совершенствование уголовной ответственности за коррупционные преступления и преступления экономической направленности, а также оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности (вступили в силу с 15 июля 2016 года) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 12.

посредника во взяточничестве должна квалифицироваться по общему правилу со ссылкой на ч. 5 ст. 33 УК РФ как пособничество в совершении преступления¹, предусмотренного ч. 1 ст. 290 или 291 УК РФ, в случаях, когда размер взятки превысил сумму в десять тысяч рублей, однако не достиг двадцати пяти тысяч рублей, или по ст. 291.2 УК РФ, когда размер взятки не превысил десяти тысяч рублей. Однако, согласно позиции Верховного суда РФ, уголовная ответственность установлена только за посредничество во взяточничестве, если размер взятки является значительным². Следовательно, в ч. 1 ст. 291.1 УК РФ предусмотрено посредничество во взяточничестве, обладающее наименьшим характером общественной опасности.

В рамках одного характера общественной опасности ее степень может варьироваться в зависимости от конкретных обстоятельств совершенного деяния. Среди факторов, способных поставить перед правоприменителем вопрос о малозначительности содеянного, в литературе называют характер незаконного вознаграждения, присущий взятке-благодарности, а не взятке-подкупу³, а также правомерность действий взяткополучателя, за осуществление которых была передана взятка⁴. Кроме того, малозначительную взятку, как правило, представляют в форме какого-либо имущества, не являющегося деньгами (например, цветы, конфеты, алкоголь). Следует уточнить, что указанные критерии не предreshают решение вопроса о признании взяточничества малозначительным, но могут сориентировать правоприменителя при определении степени общественной опасности содеянного.

Самостоятельную проблему представляет вопрос о влиянии размера взятки на отнесение деяния к малозначительным. Так, Ю.Г. Бабаева отрицает малозначительность взяточничества вне зависимости от размера незаконного вознаграждения⁵. Однако большинством исследователей признается возможность признания взятки малозначительной в связи с незначительным размером незаконного

¹ Криминализация и декриминализация как формы преобразования уголовного законодательства: монография / И.С. Власов, Н.А. Голованова, А.А. Гравина и др.; отв. ред. В.П. Кашепов. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

² Ответы на вопросы, поступившие из судов, по применению Федеральных законов от 3 июля 2016 года № 323-ФЗ – 326-ФЗ...

³ Шаронов Р.Д. Малозначительность взяточничества // Журнал российского права. 2017. № 12. С. 72.

⁴ Винокуров Н.В. Малозначительность деяния в уголовном праве: признаки и формы // Журнал российского права. 2014. № 4. С. 80.

⁵ Бабаева Ю.Г. Малозначительность взятки больше не обсуждается? // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2017. № 2 (26). С. 62

вознаграждения, чему есть подтверждения судебной практике¹. Существует мнение, что взятка в размере, не превышающем три тысячи рублей, автоматически признается малозначительной. Основой такого вывода послужила норма, закрепленная в ст. 575 ГК РФ, исключающая из запрета дарения обычные подарки, стоимость которых не превышает три тысячи рублей. Указанная позиция не получила распространения в современной науке. В соответствии с ч. 1 ст. 1 УК РФ уголовное законодательство состоит исключительно из УК РФ. При этом статьи о взяточничестве в Особенной части УК РФ не содержат ссылок на положения иных нормативно-правовых актов. Поэтому с формальной точки зрения ст. 575 ГК РФ при решении вопроса об уголовной ответственности для рассматриваемых случаев не может быть применена. С содержательной точки зрения ст. 575 ГК РФ и ст. 290–291.2 УК РФ не являются коллизионными, поскольку регламентируют различные ситуации. Как справедливо отмечается в доктрине, взятка не является обычным подарком или подарком вообще, поскольку предполагает возмездность². Уголовный закон прямо предусматривает, что взятка передается за совершение действий (бездействий) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, а равно за общее покровительство или попустительство по службе.

Таким образом, размер взятки в три тысячи рублей не может предрешать вопрос об отнесении деяния к малозначительным. При этом незначительный размер незаконного вознаграждения в совокупности с иными обстоятельствами дела может привести правоприменителя к выводу о том, что содеянное не несло общественной опасности. Однако в связи с тем, что минимальный размер взятки в ч. 1 ст. 291.1 УК РФ строго очерчен законодателем, при решении вопроса о малозначительности посредничества во взяточничестве сумма незаконного вознаграждения приобретает факультативное значение. Для посредника во взяточничестве (ч. 1 ст. 291.1 УК РФ) минимальный размер взятки определен законодателем в абсолютных значениях и не может быть ниже значительного размера, который согласно примечанию 1 к ст. 290 УК РФ составляет двадцать пять тысяч рублей.

Для исполнителя дачи или получения взятки размер взятки может быть ниже (от десяти до двадцати пяти тысяч рублей по ч. 1 ст. 290 или 291 УК РФ). Минимальный размер взятки для исполнителей по ст. 291.2 УК РФ в абсолютных значениях не определен.

¹ См. напр. Определение Верховного суда РФ от 12.04.2007 по делу № 51-Д06–58 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

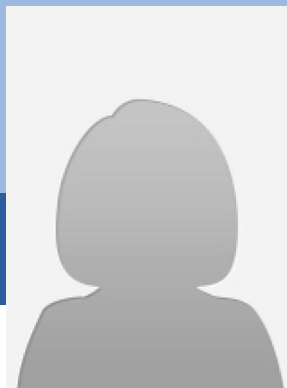
² Сердюкова Е. В. Взяточничество: вопросы квалификации: монография. Ставрополь: ООО «Издательско-информационный центр «Фабула», 2015. С. 16.

Соответственно, взятка может начинаться и с одной копейки. Положения ГК РФ об обычном подарке и размер МРОТ не имеют прямого отношения к решению вопроса, поскольку УК РФ не содержит соответствующих отсылок в диспозиции ст. 291.2. При этом размер взятки может влиять на решение вопроса о малозначительности содеянного, поскольку от размера взятки меняется степень общественной опасности. Абсолютного значения минимального размера взятки не существует в силу оценочной природы малозначительности. Поэтому невозможно гарантировать, что при определенной сумме взятки уголовная ответственность не наступит. Вопрос будет решаться правоприменителем на основе его профессионального правосознания. При этом, подчеркнем еще раз, размер взятки окажет влияние на вопрос о малозначительности, равно как и иные обстоятельства, влияющие на степень общественной опасности.

Конфликт интересов в образовательных организациях

Ю. А. ОСОКОВА

Военнослужащая,
Москва



Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового регулирования конфликта интересов в государственных и муниципальных учреждениях, в форме которых наиболее часто создаются образовательные организации. Автор показывает дефекты действующего законодательства, устанавливающего перечни должностных лиц образовательных учреждений, подпадающих под требование принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Выделены два типа конфликта интересов в образовательных организациях, различающиеся по статусу субъектов, видам процедуры и устанавливаемой ответственности. По результатам исследования сформулированы предложения, нацеленные на совершенствование законодательства по урегулированию конфликта интересов в педагогической деятельности, с одной стороны, и деятельности по управлению образовательной организацией, с другой.

Ключевые слова: конфликт интересов, образование, конфликт интересов педагогического работника, комиссия по конфликту интересов, коррупция, организации, созданные для выполнения функций органов государственной власти.

Образование имеет особую значимость для общества и государства, что делает коррупционные правонарушения в этой сфере особенно нетерпимыми и предопределяет необходимость предусматривать в законодательстве повышенные меры антикоррупционного контроля и в отношении должностных лиц образовательных организаций, и в отношении педагогических работников. Среди обсуждаемых в науке и актуальных для правоприменительной практики проблем можно выделить проблемы определения вида и меры ответственности, применяемой за нарушения требований об урегулировании

конфликта интересов¹, разграничение правомерного и противоправного репетиторства², вопросы о возможности возникновения конфликта интересов у руководителя образовательной организации при замещении им иных руководящих должностей, должностей профессорско-преподавательского состава на условиях внутреннего совместительства, выявление возможных конфликтных ситуаций при иных вариантах замещения руководящих должностей и должностей профессорско-преподавательского состава по внутреннему совместительству: директор института – заведующий кафедрой, проректор – директор института, проректор – заведующий кафедрой³.

Противодействие коррупции в образовательной сфере предполагает выявление тех специфических особенностей, которые характерны не только для образовательного процесса, но и для осуществления иной «обслуживающей» образовательной процесс деятельности, включая управление имуществом образовательной организации, проведение закупок товаров, работ и услуг для ее нужд, распределение бюджетных мест, принятие решений о направлении бюджетных ассигнований. Анализ судебной практики позволяет утверждать, что в настоящее время наибольший ущерб образовательным организациям наносит конфликт интересов, возникающий при осуществлении в организации административно-хозяйственных функций, управлении и распоряжении ее имуществом. Случаи же подтвержденных конфликтов интересов в собственно педагогической деятельности встречаются относительно редко.

Согласно п. 18 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательная организация – это некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана. Организационно-правовые формы некоммерческих организаций, в которых могут быть созданы образовательные организации, установлены Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

¹ Чаннов С. Конфликт интересов педагога // ЭЖ-Юрист. 2013. № 25. С. 15; Плюгина И. В. Правовые механизмы предупреждения коррупции в сфере образования // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 123–133.

² Дамм И. А. Коррупционное репетиторство и его предупреждение // НВ: Административное право и практика администрирования. 2018. № 1. С. 24–32. DOI: 10.7256/2306–9945.2018.1.26070.

³ Дамм И. А., Басалаева С. П., Роньжина О. В., Толстикова И. Н., Акунченко Е. А., Волкова М. А., Щедрин Н. В. Конфликт интересов руководителя образовательной организации высшего образования при внутреннем совместительстве // Юридические исследования. 2018. № 5. С. 39–56. DOI: 10.25136/2409–7136.2018.5.26711.

В настоящее время большинство осуществляющих образовательную деятельность некоммерческих организаций созданы в форме государственных или муниципальных учреждений. В п. 2 ст. 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в качестве типов государственных, муниципальных учреждений названы автономные, бюджетные и казенные учреждения.

Бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах, в том числе науки и образования (п. 1 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»). Правовое положение автономных учреждений, порядок их создания, реорганизации и ликвидации, цели, порядок формирования и использования их имущества, основы управления автономными учреждениями устанавливаются в том числе Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». При этом автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах, в том числе науки, образования (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

На все указанные типы федеральных учреждений распространяется законодательство о противодействии коррупции. Статья 349.2 Трудового кодекса РФ устанавливает, что работников организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, в случаях и порядке, которые установлены Правительством РФ, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

Согласно ст. 12.4 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на работников, замещающих должности в организациях, создаваемых РФ на основании федеральных законов, работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными

органами, в порядке, определяемом нормативными правовыми актами РФ, распространяются с учетом особенностей, обусловленных их правовым статусом, ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, данным Федеральным законом. В том числе, с учетом п. 3 ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возлагается на работников, замещающих отдельные должности, включенные в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами.

Согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). При этом под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом (ч. 2 ст. 10).

Постановлением Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» на работников, замещающих должности в иных организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, распространена обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и урегулированию возникшего конфликта интересов (абз. 3 пп. «в»); уведомлять работодателя в порядке, определенном работодателем в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, как только ему станет об этом известно (абз. 4 пп. «в»).

Приказом Минобрнауки РФ от 26 июля 2018 г. № 10-н «О распространении на работников, замещающих отдельные должности

на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством науки и высшего образования Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей» (зарегистрировано в Минюсте России 15 августа 2018 г. № 51887) (аналогичные положения установлены Указом Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215) утвержден Перечень должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед министерством, и на которых распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Постановлением Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568. Приказ ФАНО России от 29 декабря 2017 г. № 48н включил в данный перечень руководителя, заместителя руководителя и главного бухгалтера организации.

Приказом Минпросвещения РФ от 9 октября 2018 г. № 111 «О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством просвещения Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей» и Приказом Минпросвещения РФ от 9 октября 2018 г. № 110 «Об утверждении перечня должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством просвещения Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (зарегистрировано в Минюсте РФ 7 ноября 2018 г. № 52619) антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности распространены на следующих должностных лиц: руководителя, первого заместителя руководителя, заместителя руководителя, главного бухгалтера, заместителя главного бухгалтера, руководителя филиала, заместителя руководителя филиала, руководителя представительства, заместителя руководителя представительства.

Кроме того, согласно абз. 4 ст. 275 Трудового кодекса РФ на лицо, поступающее на должность руководителя государственного (муниципального) учреждения (при поступлении на работу), и руководителя государственного (муниципального) учреждения (ежегодно) возложена обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

Таким образом, должностные лица, в том числе руководитель федеральной образовательной организации, его заместители и главный бухгалтер обязаны не только представлять сведения о доходах, но и принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и урегулированию возникшего конфликта интересов, а также уведомлять работодателя о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, как только ему станет об этом известно.

Вместе с тем круг антикоррупционных обязанностей, возлагаемых на работников образовательных учреждений, различается в зависимости от типа учреждения (федеральное, региональное или муниципальное) и того публичного органа, для выполнения задач которого создано учреждение.

В настоящее время отсутствует формальная определенность в отношении понятия «организация, созданная для выполнения задач, поставленных перед соответствующим министерством»¹. Так, остается неясным, распространяются ли требования ст. 12.2 ФЗ-273, например, на региональные и муниципальные образовательные учреждения, которые «подведомственны» Министерству просвещения РФ или в этой норме идет речь исключительно, как и в ст. 12.4 ФЗ-273, об организациях, учредителем которых является только Российская Федерация.

О. В. Гутников отмечает «наличие у соответствующих организаций особых правовых связей с Российской Федерацией. Российская Федерация в лице соответствующих государственных органов либо выступает учредителем этих организаций, либо обладает контрольным пакетом акций данных организаций»².

«Сложно понять замысел законодателя, установившего практически идентичное дублирующее правовое регулирование в отношении одной и той же категории субъектов антикоррупционных отношений ст. 12.2 и 12.4 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Неоднозначность, противоречивость и неприменение закона, подлежащего применению в данной ситуации, привели к созданию парадоксальной ситуации, при которой федеральным государственным органам фактически отдано на откуп

¹ Зайков Д. Е. Специфика ограничения правового статуса работников – субъектов антикоррупционных отношений // Российская юстиция. 2016. № 2. С. 23–26.

² Гутников О. В. Особенности правового статуса организаций, созданных на основании федеральных законов, и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 44–57.

установление ограничений правового статуса в отношении работников подведомственных организаций»¹.

Однако, учитывая положения ст. 349.2 Трудового кодекса РФ, которая, дублируя указанные положения, все же подразумевает, что обязанность соблюдать требования о предотвращении и урегулировании конфликтов интересов возложена исключительно на тех работников, которые занимают соответствующие должности в организациях, учрежденных именно Российской Федерацией. Такая обязанность не распространена в настоящее время на руководителей, главных бухгалтеров образовательных организаций, принадлежащих субъекту РФ или муниципальному образованию.

В целях устранения указанной правовой неопределенности в Проекте Федерального закона № 601000–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» предполагается установить единые антикоррупционные требования на весь круг должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, государственными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, и отдельных организациях. При этом ст. 12.4 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предлагается исключить².

С одной стороны, такая унификация на федеральном уровне будет иметь положительные последствия, поскольку в отдельных случаях региональные законодатели вводят собственные вызывающие серьезные сомнения в их целесообразности антикоррупционные требования. С другой стороны, необоснованное, на наш взгляд, расширение, например, обязанности представлять сведения о доходах на значительный круг муниципальных служащих, а также и на депутатов представительных органов муниципальных образований, осуществляющих свои полномочия на непостоянной неоплачиваемой основе, не привело к значимым результатам в сфере противодействия коррупции. Увеличение числа дел, связанных с досрочным прекращением полномочий таких депутатов в связи с несвоевременным (например, с опозданием на один-два дня) представлением сведений о доходах

¹ Зайков Д. Е. Развитие правового регулирования противодействия коррупции в трудовых отношениях // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 5. С. 2–8.

² Проект Федерального закона № 601000–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции». URL: <http://sozd.parlameNt.gov.ru> (по состоянию на 04.12.2018).

не имеет ничего общего с реальной борьбой с коррупцией в системе местного самоуправления.

Все указанные выше обязанности должностных лиц, осуществляющих управленческие и административно-распорядительные функции, не имеют какой-либо специфики, связанной с тем, что учреждение осуществляет именно образовательную деятельность. Аналогичные антикоррупционные стандарты поведения законодательством введены и для медицинских учреждений, библиотек, учреждений в сфере культуры и т. д. Совершенно неоправданным, на наш взгляд, является определение «ведомственными» актами круга должностных лиц, которые подпадают под действие института конфликта интересов в государственном или муниципальном учреждении в связи с тем, что административно-хозяйственная деятельность учреждений (закупки, заключение трудовых договоров и т. п.) не имеет существенных особенностей.

Особенности предотвращения и урегулирования конфликтов интересов для образовательных организаций устанавливаются Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». А именно п. 33 ст. 2 данного Федерального закона вводит понятие конфликта интересов педагогического работника, под которым понимается ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Неоправданным являются попытки подменить или смешать конфликт интересов педагогического работника и конфликт интересов лица, выполняющего функции, связанные с коррупционными рисками, а именно: осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций; предоставление государственных услуг гражданам и организациям; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.); управление государственным имуществом;

осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений; хранение и распределение материально-технических ресурсов¹.

Так, Верховный Суд РФ обосновал законность включения в число должностей, на которые распространяется обязанность по предоставлению сведений о доходах, заведующего кафедрой, профессора, доцента кафедры, старшего преподавателя, преподавателя тем, что образовательное законодательство запрещает преподавателям оказывать платные образовательные услуги обучающимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника. Ссылаясь на п. 33 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Суд неоправданно расширил действие конфликта интересов педагогического работника, выведя ее за сферу профессиональных обязанностей педагога, которые могут в связи с личной заинтересованностью осуществляться в противоречии интересам обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся².

Важно подчеркнуть, что организация образовательной деятельности многопланова и «включает в себя: образовательный процесс; административную деятельность; хозяйственную деятельность по обеспечению образовательного процесса»³.

Не отрицая, что осуществление преподавательской деятельности неразрывно связано с организацией, руководством и контролем учебной, воспитательной и учебно-методической работы по соответствующим дисциплинам, контролем за обучающимися (студентами, слушателями), текущим контролем успеваемости и качества подготовки обучающихся с занесением результатов такого контроля в соответствующие документы, тем не менее следует признать дефектным подход, согласно которому определение элементов конфликта интересов педагогических работников отдано на «откуп» «ведомственных» актов, а в ряде случаев осуществляется и локальным регулированием

¹ Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 (ред. от 03.07.2018) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

² Решение Верховного Суда РФ от 11.05.2018 N ВКАПИ18-13 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим Перечня должностей, утв. Приказом Министра обороны РФ от 04.04.2016 № 175» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

³ Дамм И. А. Состояние антикоррупционных стандартов поведения в сфере образования // Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы Всероссийской науч.-практ. конференции. 2017. С. 236–240.

образовательных организаций. Это приводит к возникновению разных статусов педагогических работников в зависимости от «ведомственной» принадлежности организации, в которых они осуществляют свою трудовую деятельность.

В упомянутом Решении Верховного Суда РФ довод о том, что должности профессорско-преподавательского состава в аналогичных перечнях иных федеральных органов исполнительной власти отсутствуют, и установленный подход влечет неравенство прав граждан и тем самым нарушает положения ст. 19 Конституции РФ, не был принят во внимание Судом. Отметим также, что различается и ответственность, которая устанавливается антикоррупционным законодательством и образовательным законодательством за непринятие мер по урегулированию конфликта интересов.

Как отмечает И. А. Дамм, к числу негативных тенденций формирования антикоррупционных стандартов поведения в образовательных организациях высшего образования относится отсутствие единого подхода к закреплению антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений. Разность и противоречивость форм изложения антикоррупционных стандартов поведения, места их закрепления (локальный нормативный акт или кодекс этики), а также самостоятельный выбор перечней таких стандартов поведения не способствуют формированию единого, ясного и определенного правового пространства, обеспечивающего эффективное предупреждение коррупции¹.

Закрепление унифицированного понятия конфликта интересов в сфере осуществления публичной власти, несомненно, является положительным фактом, однако недостатком соответствующей дефиниции, как указывает А. Ф. Ноздрачев, стала неясность круга должностных лиц, на которых она распространяется². Как справедливо отмечает С. А. Осетров, необходимо констатировать крайне сложную систему антикоррупционного законодательства в части формирования института конфликта интересов, «разбросанного» по различным нормативным правовым актам. Только для определения того, на кого распространяется требование Федерального закона «О противодействии коррупции», необходимо соотнести четыре нормативных акта, содержащих отсылочные и бланкетные нормы³.

¹ Дамм И. А. Антикоррупционные стандарты поведения работников образовательных организаций высшего образования // *Lex russica*. 2018. № 8. С. 113–129.

² Ноздрачев А. Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // *Административное право и процесс*. 2016. № 6. С. 26–38.

³ Осетров С. А. Конфликт интересов в системе публичной власти: практическое воплощение законодательных новаций // *Конституционное и муниципальное право*. 2017. № 8. С. 21–25.

Учитывая сказанное выше, необходимо унифицировать в Федеральном законе «О противодействии коррупции» перечень должностных лиц образовательных организаций, на которых распространяется в том числе требование о предотвращении и урегулировании конфликта интересов. При этом следует исходить из того, что существуют общие закономерности управления государственным, муниципальным учреждением, не связанные со сферой его деятельности. В связи с этим можно выделить два типа конфликта интересов работников образовательных организаций.

Первый. Конфликт интересов должностных лиц, осуществляющих в образовательной организации постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функции представителя власти либо организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции; предоставление государственных услуг гражданам и организациям; осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, бюджетных мест, стипендиального фонда и др.); управление государственным имуществом; осуществление закупок; хранение и распределение материально-технических ресурсов. Ответственность за неуведомление о конфликте интересов и за непринятие мер по его урегулированию, должна определяться законодательством о противодействии коррупции.

Второй. Конфликт интересов, возникающий при осуществлении педагогической деятельности. При этом вид ответственности, который может наступать за непринятие мер по урегулированию такого конфликта интересов, должен устанавливаться образовательным законодательством.

Такие должностные лица в образовательных учреждениях, как руководитель, заместитель руководителя, главный бухгалтер образовательной организации (подведомственные Министерству науки и высшего образования РФ), руководитель, первый заместитель руководителя, заместитель руководителя, главный бухгалтер, заместитель главного бухгалтера, руководитель филиала, заместитель руководителя филиала, руководителя представительства, заместитель руководителя представительства. (подведомственные Министерству просвещения РФ) подпадают под требования общих норм о конфликте интересов, установленных антикоррупционным законодательством. В то же время, в случае осуществления ими одновременно и педагогической деятельности, на них распространяются специфические

правила предотвращения и урегулирования конфликта интересов, установленные образовательным законодательством.

Отсюда следует, что в образовательных организациях должны быть два типа процедуры по урегулированию конфликта интересов. Во-первых, для должностных лиц, которые осуществляют управленческие и административно-хозяйственные функции, включая главного бухгалтера; должностных лиц, подготавливающих документы по участию образовательной организации в других юридических лицах; сотрудников, которым делегировано право подписывать гражданско-правовые договоры, совершать действия по выбору подрядчиков и т. п. Для этой первой группы отношений законодатель не определил в настоящее время субъекта, который должен быть уведомлен о конфликте интересов, а также порядок создания и деятельности подобных комиссий, что (как и в других сферах противодействия коррупции) вовсе не способствует предотвращению и урегулированию конфликта интересов, а в ряде случаев провоцирует такие ситуации¹.

Во-вторых, для педагогических работников. В соответствии с ч. 2 ст. 45 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в образовательных организациях создается комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Целями ее деятельности законодатель называет урегулирование разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания.

¹ Дамм И. А., Роньжина О. В. Актуальные проблемы выполнения главой муниципального района и городского округа обязанности по уведомлению о возникновении конфликта интересов // Административное и муниципальное право. 2017. № 3. С. 11–21. DOI: 10.7256/2454-0595.2017.3.22334; Роньжина О. В. Порядок уведомления депутатом представительного органа муниципального образования о конфликте интересов // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2018. № 3. С. 21–28.

Обоснованный уголовный закон, его толкование и применение – гарантия соблюдения прав человека при противодействии коррупции в сфере образования

В. И. ПЛОХОВА

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Новосибирского государственного университета, профессор кафедры уголовного права и криминологии Алтайского государственного университета, Барнаул



Аннотация. В статье показано, что закрепление в УК РФ организационно-распорядительной функции должностного лица не только нечетко, но и противоречиво толкуется даже самим ВС РФ, что свидетельствует о несоблюдении формального критерия правомерного ограничения прав человека – определенности средства ограничения прав. Эта функция толкуется широко, без учета особенностей должностных, управленческих преступлений, их повышенной общественной опасности (выполняющими организационно-распорядительные функции признаются рядовые педагогические работники вуза), что нарушает принцип равенства граждан перед законом и ведет к несоблюдению материального критерия правомерного ограничения прав человека – нет преступления без указания на то в законе. Расширительное толкование организационно-распорядительной функции поспособствовало необоснованному выделению мелкого взяточничества, коммерческого подкупа с единственным (в отличие от мелкого хищения) условием привлечения к уголовной ответственности – в размере, не превышающем 10 тыс. руб. В результате чего законодателем допущена внутриотраслевая несоразмерность деяния и ответственности. Предложены некоторые пути повышения гарантий соблюдения прав человека в обсуждаемых ситуациях.

Ключевые слова: организационно-распорядительная функция, должностное лицо, мелкое взяточничество, преподаватель, ограничение прав, определенность, соразмерность деяния и ответственности.

Для предотвращения любой преступной деятельности в сфере образования, в том числе коррупционной, главное – устранить детерминанты преступного поведения, основными среди которых являются экономические, переплетающиеся с правовыми: низкая заработная плата большинства работников образования, вынужденных работать в 2–4 учебных заведениях; отсутствие четких правил определения

нормы времени на каждый вид педагогической деятельности; нечеткость законодательства, регламентирующего образовательную деятельность, процесс аккредитации; несоответствие локальных нормативных актов министерским и др. Также изложенное не способствует повышению качества образования, а отсюда – законотворчества и правоприменения.

Наиболее часто граждане России обращаются в Конституционный Суд РФ по поводу несоблюдения критерия определенности в закрепленных в УК РФ признаках субъекта коррупционных преступлений. При доказательстве отсутствия неопределенности в таких случаях КС РФ ссылается на постановления Пленума Верховного Суда РФ (во всех 100 % определений, касающихся толкования признаков субъекта должностных преступлений и квалифицирующего признака «с использованием служебного положения»)¹. Однако несмотря на то, что признаки служебных преступлений обсуждаются веками, что Верховный Суд РФ в нескольких своих постановлениях толкует их, тем не менее даже специалисты не могут четко определить и обосновать такую интерпретацию некоторых из них. Так, постановлением ПВС РФ 2009 г.² более широко, чем в предыдущих, определяется организационно-распорядительная функция, которую должно осуществлять лицо, подпадающее под признаки субъекта коррупционных преступлений (примечание к ст. 201 и 285 УК РФ). Международные нормы допускают возможность достижения определенности нормы наличием разъяснений или соответствующей *устойчивой практикой* (выделено мной. – В. И.) внутри государственных судов по применению данной нормы³. Выявлять устоявшуюся судебную практику, давать разъяснения по ее вопросам и осуществлять судебный надзор за деятельностью судов в РФ компетентен, согласно ст. 126 Конституции РФ, Верховный Суд в своих обобщениях в виде постановлений Пленума. Признание за толковательными обобщениями судебной практики (не обзорами) Верховного Суда роли формального источника права привлекательно со следующих позиций: нео-

¹ См.: Ploхова Valentina I. The Use of the Decisions of the European Court of Human Rights, the Constitutional Court of the Russian Federation when Investigating the Problems of the Criminal Law of the Russian Federation (Article One) Журнал СФУ. Гуманитарные науки: 2017. Т. 10. № 7. С. 1092–1095.

² О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: постановление Пленума ВС РФ № 19 от 16.10.2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=6439.

³ См.: Липкина Н. Н. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека относительно свободы усмотрения государств при осуществлении вмешательства в права и основные свободы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 138; Гуляева Е. Е. Правовые основания ограничения прав на свободу и личную неприкосновенность по Конвенции о защите прав и основных свобод 1950 года: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 208 с. и др.

бычайной сложности применения норм уголовного права в современных условиях¹; ретроспективного действия постановлений Пленума ВС, улучшающих положение лиц, совершивших преступления; обеспечения их соответствия уголовному закону; включения их в предмет конституционного нормоконтроля и четкого определения рамок нормотворческой судебной конкретизации уголовного закона².

Верховный Суд при истолковании норм уголовного права должен соблюдать положения Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права, договоров. Нельзя, например, менять толкование термина, не обусловленное изменениями общественных отношений. Причем по правовым позициям ЕСПЧ это толкование должно быть в лучшую для человека сторону, особенно если от его широкого или узкого значения происходит криминализация деяния³. В связи с этим представляется, что нет убедительного обоснования для выделения второй разновидности организационно-распорядительной функции – полномочия лиц «... по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия...» (абз. 2 п. 4 названного постановления ПВС РФ). Очевидно, названные полномочия недостаточно определенные, ясные, формулировка безупречная. Речь идет о решениях, на основании которых возникают, изменяются или прекращаются правоотношения. Такими полномочиями обладает достаточно широкий круг граждан. Чтобы придать большую определенность своему толкованию, сориентировать правоприменителя, ПВС в качестве неполного перечня таких полномочий называет (применительно к теме исследования, давности обсуждения проблемы) полномочия по *приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии*. Бесспорно, что ПВС РФ говорит не о любом преподавателе, а о члене государственной экзаменационной комиссии. Решение ГЭК является главным элементом юридического состава, на основании которого студент получает диплом об окончании вуза (прекращение правоотношения студент – вуз). Условно можно назвать такое

¹ Принимая во внимание не только положения Общей и Особенной частей, в которых содержится логическая норма уголовного права, но и с учетом общепризнанных принципов и норм международного права, Конституции РФ, других отраслей права, всей системы права. См.: *Филимонов В. Д.* Норма уголовного права. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 281 с.; *Плохова В. И.* Условия правомерного ограничения прав и свобод человека в уголовной сфере // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 4. С. 83–92.

² См.: *Образжиев К. В.* Система формальных (юридических) источников российского уголовного права. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 253–281.

³ См.: *Плохова В. И.* Условия правомерного ограничения прав и свобод человека в уголовной сфере // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. С. 89–90.

решение определяющим судьбу студента. Для изменения правоотношения студент – вуз нужен юридический состав. Даже в результате многократной не сдачи зачета, экзамена по локальным нормативным актам он не может сразу быть отчислен (комиссионная передача и др.). Решение, о котором говорит ВС в п. 4, должно *быть способно* порождать, изменять, прекращать правоотношения.

Между тем многие суды рядовых преподавателей признают должностными лицами. Суды находят признаки организационно-распорядительной функции в таких полномочиях преподавателя, как выбор методов и средств обучения, прием экзаменов, зачетов, право чтения лекций и др.¹ Более того, Верховный Суд соглашается с таким толкованием организационно-распорядительной функции, связывая не сдачу зачета с возможным наличием у студентов академической задолженности с невозможностью «...их обучения в следующем семестре, перевода на следующий курс или отчисления...»², хотя сам неоднократно (и в постановлениях ПВС 1990 г., и в 2009 г.) называет только членов государственной экзаменационной комиссии.

Признанию рядовых преподавателей должностными лицами способствовали и решения КС РФ, не нашедшие нарушения критерия определенности средства ограничения прав и отказавших в принятии к рассмотрению жалоб граждан. В одном из своих определений на жалобу о неопределенности норм ст. 201 и 290 УК РФ, не содержащих четких признаков субъекта должностных преступлений, КС РФ воспроизводит положения Постановления ПВС 2009 и 2013 гг., в том числе и абз. 2 п. 4, *никак не реагируя на предложенный в постановлении ПВС РФ примерный перечень лиц, обладающих этими полномочиями*³.

Происходящее расширение круга субъектов коррупционных преступлений отчасти обусловлено недостаточной разработанностью в теории права обоснования повышенной ответственности, в том числе уголовной, субъектов служебных преступлений. Обладание большими, по сравнению с рядовыми гражданами, полномочиями, в том числе правами, привилегиями, должно

¹ Материалы обобщения судебной практики по делам о взяточничестве и иных коррупционных преступлениях, проведенного Верховным Судом РФ (2012 г. – 9 месяцев 2014 г.) см.: *Галахова А. В.* Судебное толкование организационно-распорядительных функций, осуществляемых работниками в сфере образования [Электронный ресурс]. URL: <https://www.google.com/search?q=>

² См., например: Апелляционное Определение ВС РФ от 13.03.2014 по делу № 2–02/2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru>. Практику ВС РФ до постановления ПВС 2009 г. см.: *Бриллиантов А. В., Яни П. С.* Должностное лицо: организационно-распорядительные функции // Законность. 2010. № 6.

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Садыкова Рауфа Гайсиновича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 4 примечания к статье 285 и частью первой ст. 290 Уголовного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного суда РФ от 21.11.2013 № 1816-О [Электронный ресурс]. URL: http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php?Id=6439.

сопровождаться и повышенной ответственностью. Педагогические работники вузов ими не обладают даже на уровне государственных служащих. Поэтому приравнивание их к лицам, осуществляющим должностные, управленческие полномочия с повышенной, по сравнению с рядовыми гражданами, полномочиями и ответственностью противоречит *принципу равенства граждан перед законом*. В связи с этим представляется, что толкование признаков субъекта должностных преступлений, лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации, должно происходить в неразрывной связи с их особенностями, всеми функциями, указанными в примечаниях к ст. 201 и 285 УК РФ, обуславливающими их повышенную общественную опасность. В международных договорах, подписанных Россией, отраженных в законодательстве РФ, в юридической литературе¹ главной особенностью субъекта коррупционных преступлений признается распорядительство, управление. Поэтому необходимо различать юридически значимое, но не властное управленческое решение и юридически значимое управленческое решение². Полномочия субъекта коррупционных преступлений должно быть связано с осуществлением власти и управления.

Согласно ФЗ «Об образовании», единому квалификационному справочнику, профессиональному стандарту, локальным нормативным актам, педагогические работники от ассистента до профессора управляют процессом усвоения знаний, умений, навыков, развития и становления личности, образовательным процессом в рамках учебного плана, графика не в значении организационно-распорядительных полномочий, свойственных для должностных лиц.

В связи с этим, а также с происходящей реформой российской судебной системы, предполагающей, по мнению обозревателей, обязательность ссылки в мотивировочной части решения суда на обзоры ВС РФ, а, по сути, на конкретные решения, актуализируется вопрос о судебном прецеденте как формальном источнике уголовного права. Недопустимость признания судебного прецедента в качестве формального источника уголовного права, кроме имеющихся в юридической литературе обоснований³, подтверждается также и небылоупречностью некоторых материалов опубликованной судебной практики.

¹ См.: Егорова Н. А. Теоретические проблемы уголовной ответственности за преступления лиц, выполняющих управленческие функции: автореф. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2006. 62 с.; Козлов А. П. Служебные преступления. Красноярск: СибЮИ ФСИН России, 2014. 734 с. и др.

² Б. В. Волженкин 13 лет назад призывал к этому. См.: Волженкин Б. В. Служебные преступления: комментарий законодательства и судебной практики. СПб., 2005. С. 96–97.

³ См., например: Зорькин В. Экономика и право: новый контекст // Российская газета. 2014. 22 мая; Образцов К. В. Указ. соч.

Таким образом, *необоснованное признание в качестве должностных лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих или иных организациях, не наделенных их полномочиями, ведет к нарушению материального критерия правомерного ограничения прав человека – нет преступления без указания на то в законе, так как отсутствует один из признаков коррупционных преступлений – должностное лицо.*

Для предотвращения платных зачетов, экзаменов более соответствует конституционным требованиям, на мой взгляд, применение дисциплинарной ответственности, а при повторном – уголовной¹, предусмотрев в УК отдельную статью, как во многих других странах², за получение незаконного вознаграждения лицами, не обладающими признаками должностного лица.

Необоснованное и беспрепятственное привлечение преподавателей к уголовной ответственности за взяточничество, коммерческий подкуп (в большинстве случаев в небольших размерах) послужили поводом для изменения УК³ – подарок истинным, законным коррупционерам⁴. Ответственность за мелкий коммерческий подкуп (ст. 204² УК РФ) и мелкое (не превышающие 10 тыс. рублей) взяточничество (ст. 291² УК РФ) выделены в отдельные составы преступлений со своеобразными условиями привлечения к уголовной ответственности. Несмотря на то, что общественная опасность этих преступлений зависит от органа управления, интересы которого нарушаются, объема имеющихся у субъекта полномочий, характера и объема нарушенных прав и законных интересов граждан, диспозиции этих статей, кроме размера взятки, не называют других условий их применения, в отличие, например, от мелкого хищения (ст. 7.27 КоАП РФ). Поэтому

¹ Вопрос о преюдициальности дисциплинарной ответственности для уголовной ответственности не исследован, но актуален. См., например: Куликов В. Командир – не отец // Российская газета. 2018. 18 дек.

² См.: Ст. 247 УК РК, расположенной в гл. 8 Уголовные правонарушения в сфере экономической деятельности, с максимальным наказанием – арестом на срок до тридцати пяти суток [Электронный ресурс]. URL: <http://online.zakon.kz>.

³ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/51981>.

⁴ На несоответствие антикоррупционной политике законотворческой и правоприменительной деятельности указывают многие авторы. См.: Гончаров Д. Ю., Зырянова Ж. Е. Мелкое взяточничество как одно из проявлений бытовой коррупции // Виктимология. 2016. № 4(10). С. 46–50; Левина А. В., Решетникова А. И. Актуальные вопросы уголовно-правовой ответственности за мелкое взяточничество // Вестник Калужского университета. 2018. № 1. С. 70–72; Морозов В. И. К вопросу об уголовной ответственности за мелкий коммерческий подкуп и мелкое взяточничество как форме противодействия коррупции // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 4 (42) С. 76–79.

Президиум ВС РФ¹ предложил применять их, независимо от наличия квалифицирующих признаков, в том числе таких, как за незаконные действия группой лиц по предварительному сговору, организованной группой, сопряженные с вымогательством взятки, предмета подкупа, совершенные лицом, занимающим государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, а равно главой органа местного самоуправления. Наказание за совершение неквалифицированного мелкого коммерческого подкупа не связано с лишением свободы, за совершение взяточничества – до одного года лишения свободы.

Несмотря на то, что главным криминообразующим признаком преступлений против собственности является размер изъятого и способ изъятия, ответственность за мелкое хищение (не превышающее 2,5 тыс. рублей) построена по-другому: при наличии квалифицирующих признаков привилегированная статья о мелком хищении не применяется. Значит, при совершении мошенничества, присвоения или растраты с использованием служебного положения даже в пределах мелкого размера должны применяться ч. 3 ст. 159 или ч. 3 ст. 160 УК РФ, санкции которых, соответственно, – до 5 и 6 лет лишения свободы. Кроме того, если за мошенничество с использованием служебного положения применим судебный штраф или ст. 75, 76, то в отношении присвоения или растраты этого сделать невозможно (в законопроекте ст. 76.1 УК РФ, внесенном в ГД, в отношении этих квалифицированных составов нет изменений²). Следовательно, нет внутриотраслевой соразмерности деяния и ответственности при закреплении признаков мелкого коррупционного преступления, т. е. *не соблюден еще один критерий правомерного ограничения прав человека – соразмерность деяния и ответственности*.

Таким образом, при закреплении, толковании и применении некоторых коррупционных преступлений законом и практикой допущены отступления от конституционных норм. Предложенные варианты решения исследуемых вопросов повысят гарантии соблюдения прав человека в обсуждаемых ситуациях.

¹ См.: Ответы на вопросы, поступившие из судов, по применению Федеральных законов от 3 июля 2016 года № 323-ФЗ – № 326-ФЗ, направленных на совершенствование уголовной ответственности за коррупционные преступления и преступления экономической направленности, а также оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности (вступили в силу с 15.07.2016): утверждены Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.supcourt.ru/Show_pdf.php? Id=11051.

² О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: проект ФЗ № 593998–7 [Электронный ресурс]. URL: <file:///C:/Users/User/Desktop/проект%2076%20ук.pdf>.



Конфликт интересов педагогического работника

О. В. РОНЬЖИНА

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного,
административного и муниципального права
Сибирского федерального университета, Красноярск

Аннотация. В статье рассматривается законодательная конструкция «конфликта интересов педагогического работника» с точки зрения функциональных особенностей профессиональной педагогической деятельности. Автор выделяет два вида функций, осуществляемых педагогическим работником, и проводит анализ особенностей возникновения конфликта интересов применительно к каждой из осуществляемых педагогом функций. Предлагается уточнение законодательной дефиниции «конфликта интересов педагогического работника» с тем, чтобы обеспечить предотвращение и урегулирование конфликта интересов в сфере образования.

Ключевые слова: конфликт интересов педагогического работника, коррупция, образование, урегулирование конфликта интересов.

Институт предотвращения и урегулирования конфликта интересов, зародившись как принцип деятельности публичной власти, постепенно проникает в отношения с участием иных субъектов, не находящихся на службе, не занимающих государственные или муниципальные должности. Например, понятие «конфликт интересов» закреплено в настоящее время в законодательстве об образовании и об охране здоровья граждан. Связано это с особой значимостью для общества воспитания и образования, охраны здоровья граждан. Любые проявления коррупции в этих сферах сказываются самым негативным образом на динамике развития социальных и экономических отношений. «Весь процесс обучения и воспитания нацелен на интересы общества и государства в целом. К тому же, деятельность педагогического работника получают оценку не только

с правовой, но и с моральной точки зрения, так как интеллектуальное и нравственное здоровье населения – это направление деятельности любого благополучного государства, если оно желает иметь успехи в разностороннем развитии страны»¹.

Пункт 33 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ-273) вводит понятие конфликта интересов педагогического работника, под которым понимается ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

И. А. Дамм основывает исследование сущностных черт коррупции в образовательных организациях на дифференциации основных видов функциональных отношений, возникающих в процессе деятельности образовательной организации. На основе анализа образовательного законодательства к ним отнесены: собственно образовательный процесс; административная деятельность; хозяйственная деятельность по обеспечению образовательного процесса². При этом указывается, что при внутреннем совместительстве (когда одно должностное лицо выполняет несколько функций) может возникать конфликт интересов, в том числе конфликт интересов у руководителя образовательной организации при замещении им иных руководящих должностей, должностей профессорско-преподавательского состава, других вариантах совмещения руководящих должностей и должностей профессорско-преподавательского состава по внутреннему совместительству: директор института – заведующий кафедрой, проректор – директор института, проректор – заведующий кафедрой.³

Вместе с тем конфликт интересов педагогического работника имеет и еще одну основу, которая проистекает из глубинного противоречия, заложенного в организации образовательной деятельности.

¹ Павленко О. В. Конфликт интересов как антикоррупционный институт в сфере образования // Вопросы российского и международного права. 2017. Т 7. № 12А. С. 136, 137.

² Дамм И. А. Состояние антикоррупционных стандартов поведения в сфере образования // Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы Всероссийской науч.-практ. конференции. 2017. С. 237.

³ Дамм И. А., Басалаева С. П., Роньжина О. В., Толстикова И. Н., Акунченко Е. А., Волкова М. А., Щедрин Н. В. Конфликт интересов руководителя образовательной организации высшего образования при внутреннем совместительстве // Юридические исследования. 2018. № 5. С. 56. DOI: 10.25136/2409–7136.2018.5.26711.

Преподавательская работа включает в себя два вида разнонаправленных функций. Первая функция – это оказание услуги обучения и воспитания за счет бюджетных средств или за счет платы по договору оказания услуг. При последнем случае, как правило, появляется третья сторона в отношениях «педагог – обучающийся», а именно родитель, законный представитель учащегося, который оплачивает услуги. Право и законный интерес ребенка как стороны таких отношений состоят в получении качественной образовательной услуги. Обязанность педагогического работника – оказать такую услугу в надлежащем виде и в полном объеме. Может ли в этих отношениях возникнуть конфликт интересов педагогического работника, чтобы его личная заинтересованность повлияла на качество и полноту предоставляемой образовательной услуги? Как представляется, следует дать положительный ответ на этот вопрос. Одним из примеров подобной ситуации можно назвать незаконное репетиторство. Согласно ч. 2 ст. 48 ФЗ-273 педагогический работник организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в качестве индивидуального предпринимателя, не вправе оказывать платные образовательные услуги обучающимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника.

Вторая функция, возложенная на педагогического работника, включает в себя выполнение «контрольно-надзорных» полномочий в отношении того, как обучающийся выполняет свои обязанности по освоению учебной дисциплины, то есть «осуществляет текущий контроль за успеваемостью и качеством подготовки обучающегося с занесением результатов такого контроля в соответствующие документы обучающихся»¹. В чем здесь проявляются законные интересы учащегося? Право и законный интерес ребенка как стороны таких отношений заключаются в том, чтобы были соблюдены все процедурные положения правовых и локальных актов при аттестации обучающегося.

При этом у учащегося и его родителей (оплачивающих обучение), даже если учащийся не выполнял надлежащим образом своих обязанностей по освоению учебной дисциплины, имеется желание пройти проверку формально и получить положительную оценку. Однако такой интерес обучающегося и его родителей нельзя назвать законным, п. 33 ст. 2 ФЗ-273 не указывает, но очевидно, подразумевает, что речь идет именно о законных интересах обучающихся.

¹ Признает наличие такого внутреннего соединения функций и судебная практика. См., например: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14.08.2018 № АПЛ18-304 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

Обязанности педагогического работника состоят в том, чтобы провести аттестацию беспристрастно и объективно. Конфликт интересов педагогического работника для данного вида отношений может выражаться в некачественном выполнении им своих контрольных полномочий из-за влияния личной заинтересованности, возникшей, например, из-за получения подарка от родителей или от обучающегося, из-за того, что обучающийся является его родственником, или вследствие того, что педагог оказывал дополнительные платные услуги обучающемуся.

Обратим внимание на дефект законодательного определения «конфликта интересов педагогического работника», которое указывает, что такой конфликт возникает вследствие противоречия между личной заинтересованностью педагога и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Приведенные абзацем выше примеры конфликта интересов показывают нам, что при осуществлении контрольной функции педагогом противоречия с интересами обучающегося и родителей не возникает. Конечно, можно утверждать, что существует интерес учащегося получить неудовлетворительную оценку и быть отчисленным, если он не выполнил свои обязанности по освоению дисциплины, или даже законный интерес родителей повторно в этом случае заплатить за обучение. Однако такие конструкции сложны, а порой и абсурдны. В продолжение такой логики придется согласиться с тем, что законный интерес водителя, нарушившего ПДД, быть оштрафованным, а в отношениях «судья – обвиняемый» законный интерес лица состоит в том, чтобы подвергнуться уголовному преследованию.

Следовательно, указание в норме на противоречие «интересам обучающегося» является излишним и подлежит исключению. На наш взгляд, определение конфликта интересов педагогического работника следует сформулировать максимально близким к терминологии законодательства о противодействии коррупции. Необходимо согласиться с И. А. Дамм в том, что «образование есть та область деятельности, где остро требуются единые антикоррупционные стандарты поведения, закрепленные в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» или ином нормативном правовом акте, объединяющем правовые и организационные основы противодействия коррупции для всех служащих публичной сферы»¹.

¹ Дамм И. А. Состояние антикоррупционных стандартов поведения в сфере образования // Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы Всероссийской науч.-практ. конференции. 2017. С. 240.

Таким образом, преломляя к нашей сфере ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», под конфликтом интересов педагогического работника предлагаем понимать ситуацию, при которой его личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им профессиональных обязанностей. Несмотря на различия в правовом положении педагога и государственного или муниципального служащего, очевидно, что в основе применения к педагогическим работникам правового средства – конфликта интересов – положен критерий публичного статуса¹. Отсюда, на наш взгляд, допустимы будет сформулировать такое «приближенное» к ФЗ-273 определение. Можно также согласиться с позицией О. А. Ежуковой, которая полагает, что понятие «конфликта интересов» вполне обоснованно раскрывать не только через дефиницию «служебные обязанности и полномочия», но и через понятие «профессиональной деятельности»².

Вместе с тем следует признать, что педагогический работник всегда имеет личную заинтересованность в том, чтобы его ученики и воспитанники прошли аттестацию, получили положительные оценки, номинации на конкурсах и т. п., поскольку это косвенно свидетельствует о качественном выполнении им своей первой – образовательной функции. В ряде случаев премирование педагога может зависеть от тех достижений, которые показали обучаемые. Более того, и в функционировании образовательной организации лежит тот же глубинный конфликт. Отчисление нерадивых студентов уменьшает объем денежных средств, которые образовательное учреждение получает или может получить за оказываемые услуги³.

Как представляется, данный конфликт не имеет отношения к нравственным или иным качествам педагога или должностных лиц, организующих образовательный процесс в школе или вузе. Претензии в данном случае направлены в адрес законодателя, выстраивающего образовательную деятельность на основе принципа, который признан

¹ Коваль Ю. А. К вопросу о ситуациях конфликта интересов в сфере образования // Теория и практика общественного развития. 2014. № 4. С. 253.

² Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учеб.-метод. комплекс (учебное пособие) / С. А. Авакьян, О. И. Баженова, О. А. Ежукова и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. С. 346.

³ В литературе отмечаются и другие возможные ситуации конфликта интересов, где одной из сторон является образовательная организация. См.: Мухеев В. А. Новации и конфликты в системе высшего образования современной России // Конфликтология. 2014. № 3. С. 176–191; Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / Т. С. Глазирин, Т. Л. Козлов, Н. М. Колозова и др. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М., 2016. 202 с.

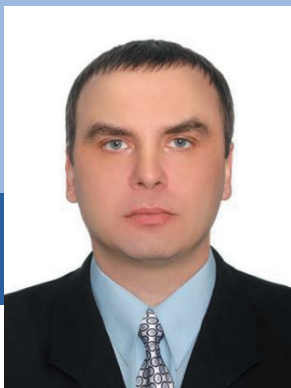
дефектным для организации функционирования исполнительной власти. Совмещение в одном органе или лице одновременно функций предоставления услуги и контрольно-надзорных полномочий самым негативным образом сказывается на реализации публичных задач¹.

Движение от «неразрывной связи» двух противоречивых функций в деятельности педагогического работника началось с введения единого государственного экзамена в школах и, как представляется, должно быть продолжено в том числе и для высшего образования. Интересным, на наш взгляд, является опыт Федеративной республики Германия и США, который основан на стандартной итоговой аттестации выпускников юридических факультетов, проводимой посредством решения общего для всех студентов кейса в единый экзаменационный день².

Подводя итоги, обозначим основные выводы, которые могут быть сформулированы в целях совершенствования законодательства, нацеленного на противодействие коррупции в сфере образования. Поскольку в педагогической деятельности выделяются, по крайней мере, две основополагающих функции: первая – предоставление образовательной услуги и воспитания, вторая – осуществление контроля за надлежащим освоением обучающимся учебной дисциплины, необходимо устанавливать особенности возникновения конфликта интересов отдельно для каждой из этих функций. Результаты исследования позволяют утверждать о настоятельной потребности в корректировке определения «конфликт интересов» педагогического работника, установленного п. 33 ст. 2 ФЗ-273. Преломляя по отношению к образовательной сфере положения ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», можно предложить понимать под конфликтом интересов педагогического работника ситуацию, при которой его личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им профессиональных обязанностей.

¹ Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / Е.К. Волчинская, Н.А. Игнатюк, Н.М. Казанцев и др.; под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2006. С. 174.

² *Сутурина М.Н., Макаров А.В., Антропов Р.В.* Государственная политика Германии в области подготовки юридических кадров: эволюция, состояние, эффективность. URL: <http://хп----7sbbaj7auwnffhk.xn--plai/article/17566>; *Лапина И.Е., Аркадьева Т.А., Валеева М.А.* Юридическое образование за рубежом (опыт США и ФРГ) // Концепт. 2014. № 12 (декабрь).



Недостаточная системность уголовно-правовых санкций за совершение коррупционных преступлений

П. Л. СУРИХИН

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного права
Сибирского федерального университета,
Красноярск

Аннотация. Борьба с коррупцией требует соразмерных мер воздействия. Исторический анализ тенденций коррупционной преступности обнаруживает ее прямую связь с изменениями ценностных установок, преобладающих в российском обществе. Существенные изменения в стране обусловили преобладание материальных установок на духовными, частных интересов над общественными. С утратой роли и значения общественных ресурсов в контроле над коррупционной преступностью возрастают роль государства. В целях восстановления общественных и государственных приоритетов в сложившейся ситуации необходимо введение конфискации имущества и смертной казни за коррупционные преступления.

Ключевые слова: уголовное право, общественные отношения, коррупционные преступления, наказание, системный анализ, моделирование уголовной ответственности.

Общественные отношения в сфере государственной власти лежат в основе управления процессами, обеспечивающими жизнеспособность страны. Этот факт указывает на особую актуальность уголовно-правовой охраны данного вида общественных отношений. И государственный аппарат, и народ, и общественные институты будут лишены перспективы прогрессивного развития в том случае, когда власть, предоставленная должностному лицу для достижения общего блага, используется в личных целях. Именно так следует поставить вопрос.

Исторически обусловленный процесс формирования государственного управления ведет к усложнению и разрастанию структуры

осуществляющих его органов а также нормативной базы, регламентирующей их деятельность. Увеличивается и вероятность утраты контроля над законностью деятельности должностных лиц.

Истинное представление о размахе и общественной опасности коррупционных преступлений позволяет получить, наверно, только время, оценка с расстояния прошедшего времени. Обратимся к истории нашего отечества. «Так, «счастья баловень безродный» А. Д. Меншиков перевел только в английские банки около пяти миллионов рублей. Много это или мало? К началу петровского царствования весь бюджет России составлял полтора миллиона, а к концу правления около десяти»¹.

Другой пример. «Однажды, Николай I попытался установить, кто из губернаторов замешан в коррупции. Выяснилось, что не берут взятки только двое – киевский Фундуклей и ровенский Радищев, сын автора знаменитой книги. «Что не берет взятки Фундуклей, – резюмировал результаты расследования император, – это понятно, потому что он очень богат, ну а если не берет их Радищев, значит он чересчур честен»².

А вот пример из новейшей истории. В конце 1998 г. правительство подало в Думу на утверждение бюджет России размером чуть более 20 млрд долларов. В это же время был обнаружен факт хищения из бюджета за прошлые периоды в сумме 90 млрд долларов, в среднем по 5–7 млрд долларов в год. Деньги просто списывались на «ошибки и пропуски». Для сравнения: на 1999 г. капиталовложения в АПК всей России составляли по бюджету 100 млн долларов³.

Анализ современной официальной статистики формально не позволяет утверждать о наличии острой проблемы коррупционной преступности. Последние три года коррупционные преступления стабилизировались в пределах 33 000⁴. Например, число осужденных по ст. 290 УК РФ «Получение взятки» ежегодно не превышает 2 000 человек уже в течение последних девяти лет⁵.

Но криминологические исследования указывают об обратном⁶. Опасность данного вида преступлений, прежде всего, не в распро-

¹ Якунин В. И., Багдасарян В. Э., Сулакишин С. С. История России. Учебник для учителя. Гл. 10. М., 2013. С. 72. URL: <http://rusrand.ru/dev/uchebnik-istorii>.

² Андреев И. Всяк подъячий любит калач горячий // Родина. 1999. № 1. С. 15.

³ См.: Кара-Мурза С. Г. Краткий курс манипуляции сознанием. М., 2002. С. 138. URL: http://publ.lib.ru/ARCHIVES/K/KARA-MURZA_Sergey_Georgievich/_Kara-Murza_S.G.html.

⁴ Состояние преступности. URL: <https://xn--blaew.xn--plai/folder/101762> (дата обращения: 28.02.2018).

⁵ Данные судебной статистики. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 28.02.2018).

⁶ См.: Щедрин Н. В. Принцип «основного звена» в противодействии коррупции // Российский криминологический взгляд. 2015. № 2. С. 428–430. URL: http://crimpravo.ru/profile/%D0%A9%D0%B5%D0%B4%D1%80%D0%B8%D0%BD_%D0%9D_%D0%92/created/topics.

странности, а в качестве и количестве последствий деяния¹. И есть тому примеры уже в наше время. В частности, коррупционный скандал в Министерстве обороны РФ – обнаружение в министерстве и связанных с ним коммерческих структурах («Оборонсервис») многомиллионных хищений. Скандал стал причиной отставки министра обороны Анатолия Сердюкова 6 ноября 2012 г.²

Совсем недавно (впервые в истории России) по делу о коррупции обвинен федеральный министр. Алексей Улюкаев был задержан с поличным при получении взятки от представителей «Роснефти» в сумме два миллиона долларов. Министр получил эти деньги за выданную Минэкономразвития положительную оценку, позволившую «Роснефти» осуществить сделку по приобретению государственного пакета акций компании «Башнефть».³

После таких фактов, поскольку уголовная ответственность, наказание в частности, является основным, наиболее мощным методом контроля преступности, здесь можно предположить о существовании проблемы адекватности санкций за совершение коррупционных преступлений. Адекватности, то есть соответствия целям наказания: восстановление социальной справедливости, исправление осужденного, предупреждение совершения новых преступлений.

Соотношение «экономических» санкций и размеров взяток (хищений), вреда причиняемого государственной власти, управлению, интересам общества неадекватно. Следует констатировать весьма низкое духовное состояние должностных лиц, а соответственно, и отсутствие государственных, общественных, человеческих приоритетов в их службе.

Исторический анализ развития отечественной государственно-сти и преступности как ее негативного элемента обнаруживает прямую связь тенденций с ценностными установками, преобладающими в системе общественных отношений. Упрощенно эту зависимость можно представить в уравнении, где благосостояние страны и уровень преступности в ней прямо зависят от соотношения духовных установок с материальными, общественных с частными.

Нет особой потребности углубляться в историю, чтобы обнаружить это. Достаточно отметить некоторые не вызывающие дискуссии факты

¹ См.: *Щедрин Н. В.* О принципах противодействия коррупции // Дialeктика противодействия коррупции: материалы II Всероссийской науч.-практ. конференции, 7 декабря 2012 г. Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2012. С. 195–200.

² Анатолий Сердюков отправлен в отставку из-за коррупционного скандала. URL: // <https://www.rbc.ru/politics/06/11/2012/5703ff1c9a7947fcbd4422f6> (дата обращения: 06.11.2012).

³ Дно пробито. Министр Улюкаев пойман при получении взятки в два миллиона долларов. URL: // <https://lenta.ru/articles/2016/11/15/ulyukaevcorruption> (дата обращения: 15.11.2018).

ближайшего прошлого. До середины 1980-х гг. государство успешно контролировало преступность, культивируя приоритет духовного и общественного. Позже, на фоне пропаганды материальных ценностей и частного интереса, данный контроль был утрачен вплоть до 2007 г. Только с этого момента, на прежнем фоне социальных ценностей, уровень преступности начинает существенно снижаться. Дело в том, что в этот период принципиально меняется судебная практика назначения наказания – усиливается тенденция применения «экономических» видов, особенно штрафа, которая в 2008 г. достигает своего пика.

Таким образом, был обнаружен эффективный ресурс контроля над преступностью в системе современных общественных отношений, где преобладают материальные и частные интересы. Стала блокироваться мотивация на совершение преступления посредством личной материальной ответственности. Участники общественных отношений в своей массе сосредоточились на законных способах обогащения и поведении, которое не лишает уже достигнутого экономического благополучия.

Концептуально данную ситуацию можно определить как утрату смысла совершать преступление: обогащение как цель недостижимо в этом случае, сам факт преступления создает опасность утраты части личных материальных сбережений.

Тем не менее коррупционная преступность, в своей массе носящая латентный характер, не подвержена тенденции сокращения как в случае с общеуголовной. Об этом можно судить по фактам осуждения, например за взяточничество на различных уровнях власти, в том числе лиц, занимающих государственные должности. Статистика обвинительных приговоров за получение взятки (ст. 290 УК РФ) с 2008 г. по настоящее время стабильно колеблется в среднем от 1 500 до 2 000 решений¹.

При этом особенно впечатляют суммы незаконного обогащения коррупционеров, не в разы, а на порядок превышающие особо крупные размеры взяток. Настораживает также тенденция, связанная с ростом общественной опасности преступлений данного вида: в 2008 г. за получение взятки без отягчающих обстоятельств было осуждено 1 609 человек, при отягчающих обстоятельствах всего 133, а в 2016 г. только 197 человек осуждено без отягчающих и уже 1 137 человек при отягчающих обстоятельствах².

По всей видимости, сохраняется мотив на совершение коррупционных преступлений, обеспеченный реальной возможностью материально

¹ Данные судебной статистики. URL: // <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 28.02.2018).

² Там же.

обогатиться преступнику, сохранить добытое преступным путем и в любом случае существенно не пострадать личным имуществом.

Здесь мы обнаруживаем проблему неадекватности уже не практики применения, а, собственно, уголовно-правовых санкций за совершение коррупционных преступлений. Предусмотренное на сегодня наказание, например, за получение взятки, не блокирует мотивированность на совершение этого преступления. Соответственно мы должны задуматься о пересмотре уголовно-правовых последствий за совершение коррупционных преступлений.

Есть основание предположить, что исправить ситуацию посредством ужесточения существующих санкций соответствующих статей будет не достаточным. По всей видимости здесь требуется пересмотр системы уголовных наказаний.

Предваряя размышления о системе наказаний, изложим схематично трансформацию рассматриваемой исторической ситуации, используя процессный подход.

1. Государство культивирует духовные и общественные приоритеты – низкий уровень преступности.

2. Развитие материальных и частных приоритетов – значительный рост преступности.

При этом на всем протяжении как за общеуголовные, так и за коррупционные преступления наказания назначаются дифференцированно в зависимости от устремлений преступника – лишение свободы, «экономические» наказания, смертная казнь. Но прослеживается тенденция сначала фактического, а в последующем и юридического отказа от назначения таких видов наказания как конфискация имущества и смертная казнь.

3. Распространение практики назначения «экономических» наказаний – существенный спад общеуголовной преступности.

4. Фактический и юридический отказ от таких наказаний, как конфискация имущества и смертная казнь, – продолжается существенный рост коррупционных преступлений.

Например, ранее за неквалифицированное получение взятки предусматривалось лишение свободы до десяти лет и обязательная конфискация имущества, а за особо квалифицированное – обязательная конфискация имущества и смертная казнь. Современные санкции не имеют такой альтернативы наказания.

Выводы можно сделать следующие:

1. В настоящее время с подачи самого государства участниками общественных отношений, представителями государственной власти овладели материальные и частные интересы.

2. Существующие «экономические» виды наказаний блокируют мотивированность на совершение общеуголовных преступлений, но они неадекватны применительно к коррупционным преступлениям. Цели наказания в этой части остаются недостижимыми.

3. Прежний опыт указывает на острую необходимость введения конфискации имущества в качестве обязательного наказания за совершение коррупционных преступлений.

4. Учитывая тот факт, что коррупционные преступления посягают, прежде всего, на общественные отношения по поводу государственной власти и влекут причинение существенного вреда интересам страны, народа и общественных институтов, усматривается необходимость введения смертной казни за данный вид преступлений в наиболее опасных формах их проявления. Данный вид наказания обнаруживает особую актуальность в случаях вывода денежных средств и других ценностей, полученных в результате совершения преступлений, за рубеж.

В сказанном по части исключительной меры наказания нет призыва интенсивного ее применения, но она должна быть как способ, прежде всего, общей превенции коррупционных преступлений.

Тем не менее предложенные меры могут только оперативно решить проблему. В долгосрочной перспективе мы сохраняем генератор преступности, а особенно коррупционной, пока не будут переосмыслены базовые ценности нашей системы общественных отношений.

Здесь в дополнение стоит сделать еще один парадоксальный вывод: предполагая необходимость конфискации имущества и смертной казни за коррупционные преступления, мы будем вынуждены констатировать в уголовном законодательстве фактический приоритет духовного над материальным, общего над частным. Более того, такая пропорция в УК РФ уже замечена. «Декларированный формальный приоритет охраны прав и свобод человека, к сожалению, не всегда подтверждается содержанием санкций... интересы государства для законодателя являются подчас фактически более приоритетными»¹.

Объективно вынужденная строгость наказания в нашем случае прямо указывает на особую ценность государственных и общественных интересов.

¹ Уголовное право. Общая часть: учебник для бакалавров / отв. ред. А. Н. Тарбагаев. М., 2016. С. 11.



Формирование антикоррупционной компетентности государственных гражданских служащих на примере Красноярского края

К. С. СУХАРЕВА

Старший преподаватель кафедры деликтологии
и криминологии Сибирского федерального университета,
Красноярск

Аннотация. Существующая система антикоррупционных стандартов поведения, закреплённая в действующем законодательстве, обязывает государственных гражданских служащих, вне зависимости от сферы деятельности органа, иметь антикоррупционные компетенции. В противном случае несоблюдение обязанностей, запретов и ограничений может повлечь привлечение служащего к различным видам юридической ответственности. Автор рассматривает сложившийся опыт формирования антикоррупционной компетентности у различных категорий лиц на примере Красноярского края, а также освещает некоторые особенности реализации данных способов.

Ключевые слова: антикоррупционная компетентность, антикоррупционные компетенции, государственный гражданский служащий, муниципальный служащий, формирование антикоррупционной компетентности, объём антикоррупционной компетентности, антикоррупционные стандарты, обязанности, запреты, ограничения.

Исследований в сфере изучения антикоррупционной компетентности немного. Вместе с тем, учитывая активный рост внимания к формированию нетерпимости к коррупционному поведению и противодействию коррупции в целом, потребность в проведении подобных исследований увеличивается. Прежде чем перейти к вопросу формирования антикоррупционной компетентности, рассмотрим само понятие.

В действующем российском законодательстве понятие антикоррупционной компетентности не закреплено, однако, благодаря своей многоаспектности, оно активно используется в научных трудах

ученых, в том числе ученых-психологов. Так, В. А. Печенкин определяет антикоррупционную компетентность как «...систему специализированных знаний в сфере антикоррупционного законодательства, информации о факторах, усиливающих коррупционные риски в условиях правоприменительной практики, о способах предотвращения коррупционных ситуаций; совокупность актуализированных конкретных навыков деятельности государственного служащего антикоррупционной направленности»¹.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов. Действующим законодательством обязанность по соблюдению антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений возложена на всех государственных служащих, но в различном объеме. Наибольший интерес в рамках данной статьи представляет антикоррупционная компетентность государственных гражданских служащих.

Деятельность государственных гражданских служащих регулируется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ). На уровне субъекта РФ также могут быть приняты нормативно-правовые акты субъекта, регулирующие деятельность государственных гражданских служащих, как правило, это законы субъектов, в которых отражены особенности деятельности государственных гражданских служащих в определенном субъекте, например, Закон Свердловской области от 15 июля 2005 г. № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области», Закон Красноярского края от 20 декабря 2005 г. № 17–4314 «Об особенностях организации и правового регулирования государственной гражданской службы Красноярского края» и др.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона № 79-ФЗ гражданский служащий – это гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом

¹ Печенкин В. А. Формирование антикоррупционной компетентности государственных служащих: автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.06. М., 2012. 25 с.

и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

Антикоррупционная компетентность государственных гражданских служащих неразрывно связана с соблюдением служащими антикоррупционных стандартов (обязанностей, запретов и ограничений), закрепленных в общем виде в ст. 15, 16, 17 Федерального закона № 79-ФЗ, а также в статьях Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Знание и соблюдение указанных стандартов являются обязанностью для лица, проходящего государственную гражданскую службу, вне зависимости от сферы деятельности органа, в котором лицо проходит эту службу.

Рассмотрим подробнее некоторые из них. Согласно ч. 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ государственный гражданский служащий обязан сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, то есть принимать меры по предотвращению такого конфликта. Следовательно, лицо, проходящее гражданскую службу, обязано обладать соответствующими антикоррупционными компетенциями, а именно умением определять наличие личной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение лицом своих должностных обязанностей, а также способностью принимать меры по предотвращению и урегулированию ситуаций, в случае наличия в них личной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение лицом своих должностных обязанностей. Несоблюдение данной обязанности является правонарушением, влекущим увольнение.

В соответствии с ч. 6 п. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ государственному гражданскому служащему запрещено получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта РФ и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ. Соответственно, в данном случае государственный гражданский служащий обязан знать порядок действий в случае

получения подобного подарка при исполнении должностных обязанностей, а также возможные варианты поведения в случае получения подарка, стоимость которого не может быть определена им самостоятельно (свыше трех тысяч рублей или нет), в рамках протокольных, командировочных или иных официальных мероприятий.

Рассматривая указанные антикоррупционные стандарты и компетенции, необходимо отметить, что их соблюдение является обязанностью для всех служащих. Вместе с тем антикоррупционные компетенции, которыми они обязаны обладать, и, соответственно, объем антикоррупционной компетентности у служащих могут быть разными. Логично предположить, что объем антикоррупционной компетентности будет значительно шире у тех служащих, для кого антикоррупционная деятельность является профессиональным видом деятельности. В государственных органах подобную деятельность осуществляют соответствующие подразделения, ответственные за профилактику коррупционных правонарушений. Данные подразделения наделены широкими полномочиями по осуществлению профилактики коррупционных проявлений не только среди государственных гражданских, но и муниципальных служащих, а также среди лиц, замещающих муниципальные и государственные должности. Объем антикоррупционной компетентности сотрудников указанных подразделений определяется полномочиями конкретного подразделения, закрепленными в подзаконных актах субъекта.

К полномочиям подобных подразделений может относиться следующее: обеспечение соблюдения различными категориями лиц запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов при осуществлении полномочий различными категориями лиц; осуществление проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных гражданами, претендующими на замещение различных должностей; участие в пределах своей компетенции в подготовке и рассмотрении проектов нормативных правовых актов края по вопросам противодействия коррупции¹, и это далеко не полный перечень полномочий.

¹ Об утверждении Положения об отделе по профилактике коррупционных и иных правонарушений управления Губернатора Красноярского края по безопасности, профилактике коррупционных и иных правонарушений: распоряжение Администрации Губернатора Красноярского края от 06.10.2015 № 324-ра // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

Перечисленные полномочия обуславливают необходимость высокого уровня подготовки по вопросам противодействия коррупции и, соответственно, наличия широкого объема антикоррупционной компетентности у сотрудников, проходящих службу в указанных подразделениях.

На территории Красноярского края необходимый объем теоретических знаний служащие получают в рамках обучения по программам повышения квалификации. С 1997 г. повышение квалификации государственных гражданских служащих проводит структурное подразделение Администрации Губернатора Красноярского края – кадровый центр. За период его существования было обучено свыше пятидесяти тысяч слушателей. Всю информацию о дополнительном образовании государственных или муниципальных служащих, а также лиц, замещающих государственные или муниципальные должности Красноярского края, в том числе направления повышения квалификации, график повышения квалификации, расписание программ и методические материалы можно найти на официальном сайте по кадровой политике Красноярского края <http://kadry24.krskstate.ru>.

На сегодняшний день на базе кадрового центра реализуются две программы, направленные на формирование антикоррупционной компетентности: «Противодействие коррупции» и «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов», каждая объемом 24 часа. Реализацию указанных программ обеспечивают сотрудники Центра противодействия коррупции и правовых экспертиз Сибирского федерального университета (далее – Центр ПКПЭ СФУ). Помимо обучения служащих в рамках государственного заказа на базе кадрового центра Центр ПКПЭ СФУ также самостоятельно проводит обучение по следующим программам:

- «Предупреждение коррупции в сфере образования» (дистанционная – 72 часа, очно-заочная – 24 часа);
- «Противодействие коррупции (для лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, государственных и муниципальных служащих)» – 24 часа;
- «Противодействие коррупции (для организаций)» – 24 часа;
- «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» – 24 часа;
- «Предупреждение и урегулирование конфликта интересов» – 24 часа;
- «Актуальные вопросы предоставления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера супруг (супругов) и несовершеннолетних детей» – 24 часа.

Слушателями реализуемых Центром ПКПЭ СФУ программ могут быть не только государственные или муниципальные служащие, но также и любые физические или юридические лица, заинтересованные в прохождении обучения. По результатам обучения слушателям выдаются удостоверения установленного образца.

Помимо реализации отдельных специально ориентированных программ, в профессиональные программы повышения квалификации различной направленности продолжительностью от 18 до 120 часов также включены лекции и лекции-консультации продолжительностью от 2 до 5 часов на следующие темы:

- актуальные проблемы предупреждения коррупции на государственной гражданской службе;
- антикоррупционные обязанности, запреты и ограничения, возлагаемые на государственных (муниципальных) служащих;
- антикоррупционные стандарты поведения на государственной и муниципальной службе;
- государственная политика по противодействию коррупции в сфере государственного и муниципального управления;
- антикоррупционная экспертиза в системе противодействия коррупции;
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе и другие.

Начиная с 2008 г. обучение по вопросам противодействия коррупции в системе государственного и муниципального управления ежегодно проходит более тысячи слушателей – государственные гражданские и муниципальные служащие, а также лица, замещающие муниципальные должности.

В процессе обучения по указанным ранее программам противодействия коррупции для улучшения усвоения материала взаимодействие со слушателями происходит не только путем чтения лекций квалифицированными специалистами высших образовательных учреждений края, но и в форме семинаров, дискуссионных столов, рассмотрения кейсов, а в некоторых случаях с использованием игровых технологий: игровой суд, антикоррупционные интеллектуальные игры и др.

Подобные способы формирования антикоррупционной компетентности являются чрезвычайно важными, так как позволяют воссоздать ситуацию того или иного события и ставят слушателя в положение, где ему необходимо принять то или иное решение.

За правильностью принятых решений наблюдают представители научного сообщества, правоохранительных и иных государственных органов, которые выступают в качестве тренеров или модераторов и могут проконсультировать по интересующему слушателя вопросу.

Антикоррупционная компетентность является неотъемлемой частью профессиональной компетентности государственного гражданского служащего, а также профилактики противодействия коррупции в целом. Отсутствие необходимых знаний и умений может повлечь совершение служащим коррупционных правонарушений и, как следствие, привлечение к различным видам юридической ответственности.

Актуальные вопросы, возникающие при представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

И. Н. ТАБАКОВА

Старший научный сотрудник Центра противодействия коррупции
и правовых экспертиз Сибирского федерального университета,
Красноярск



Аннотация. Предметом исследования являются нормы законодательства о противодействии коррупции, направленные на урегулирование отношений по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, на которых возложена данная обязанность. Автор проводил исследование на основе реальных ситуаций, возникающих в правоприменительной практике при исполнении лицами возложенной обязанности по представлению указанных сведений. Проведенное исследование позволило установить вопросы организационного, правового и методического характера при исполнении обязанности по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В статье рассмотрены лишь некоторые вопросы, связанные с исполнением названной обязанности при представлении и заполнении сведений, а также при привлечении к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности.

Ключевые слова: коррупция, обязанность, справка, лица, замещающие муниципальные должности, муниципальные служащие, ответственность.

Антикоррупционная обязанность по представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения) обеспечивается требованиями ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹.

Сведения представляются лицами, замещающими должности, и лицами, претендующими на замещение должностей, для которых

© Табакова И. Н., 2019

¹ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

установлена такая обязанность, по форме, установленной Указом Президента РФ от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»¹ (далее – справка).

При этом действующее законодательство содержит правовую неопределенность по ряду вопросов, которые возникают на практике при заполнении справки и представлении сведений.

Как правило, в нормативных правовых актах установлен срок представления сведений для лиц, замещающих соответствующие должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения, до 30 апреля года, следующего за отчетным. При этом законодателем не решен вопрос, если до 30 апреля гражданин, как претендующий на замещение должности, сдавал сведения, то необходимо ли ему представлять справку как замещающему должность, учитывая, что периоды, за которые он отчитывается, отличаются по срокам.

Минтруд в своих рекомендациях по вопросам представления сведений² указывает на отсутствие такой необходимости. Однако в правовых актах четкой нормы, освобождающей от исполнения обязанности по представлению сведений лицо, заместившее должность до 30 апреля года, следующего за отчетным, нет.

Также возникают вопросы при сдаче сведений в отношении супругов и несовершеннолетних детей. Законодатель возлагает на лиц обязанность представлять сведения в отношении супругов и несовершеннолетних детей, при этом допускает, что по заявлению лица справки на супругов и несовершеннолетних могут не сдаваться. Вместе с тем критерии уважительности таких причин не установлены. При этом вполне очевидно, что отказ близких родственников от представления лицу сведений является серьезной проблемой. На практике могут возникать ситуации, когда непредставление лицом сведений совершается невиновно, в силу не зависящих от него причин. Однако такие действия могут рассматриваться как неисполнение обязанности.

¹ См.: Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 23.06.2014 № 460 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ч. II. Ст. 3520.

² П. 14 Методических рекомендаций по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2019 году (за отчетный 2018 год) // Официальный сайт Минтруда России. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/9/5>.

Например, Курганский областной суд в своем определении¹ указал «то обстоятельство, что, исходя из объяснений истца, его супруга скрыла от него свой действительный доход и отказала в запросе у работодателя справок о доходах, касается межличностных отношений супругов и не освобождает истца от исполнения обязанностей, возложенных на него как на государственного гражданского служащего».

Возникающие вопросы и проблемы с заполнением формы справки, как правило, связаны с отсутствием в законодательстве понятия дохода, применяемого при заполнении раздела 1 справки. В настоящее время только исходя из ежегодных методических рекомендаций Минтруда по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки можно установить, какие выплаты являются доходом, при этом ежегодно методические рекомендации дополняются новыми случаями, когда те или иные денежные средства признаются либо не признаются доходом для целей антикоррупционного законодательства.

Так, в Методических рекомендациях по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2019 г. перечень иных доходов дополнен, например, денежными средствами, полученными в связи с прощением долга служащему (работнику), его супруге (супругу) или несовершеннолетним детям.

Множество проблем возникает с указанием доходов, получаемых от вкладов, и остатков по счетам в связи с отсутствием единой формы документа, выдаваемого банками.

Если рассматривать практику таких проблем на примере депутатского корпуса муниципалитетов Красноярского края, то можно отметить, что в представлениях органов прокуратуры, поступивших в представительные органы муниципалитетов края в 2017 и 2018 гг., основная масса замечаний касалась представления информации по счетам. При этом допущенные нарушения не всегда являлись следствием неправильного заполнения справки самим депутатом.

Для того чтобы заполнить разделы 1 (в части указания доходов от вкладов в банк и иные кредитные организации), 4 и 6.2 справки депутатам, как правило, необходимо было лично посетить банк, поскольку не у всех есть доступ к онлайн-банку и не каждый ведет

¹ См.: Об оспаривании решения комиссии в части привлечения к дисциплинарной ответственности, приказа. Апелляционное определение Курганского областного суда от 15.01.2015 по делу № 33–6/2015.

самостоятельный достоверный учет данных, необходимых для заполнения указанных разделов.

Некоторые банки выдавали платные справки по состоянию на 31 декабря, где была указана информация по действующим счетам (номер счета, дата открытия, адрес банка, остаток денежных средств на счете по состоянию на 31 декабря). Однако в таких справках не указывалась капитализация по счетам. Кроме того, в общей справке по действующим счетам отсутствовала информация по кредитным картам, в связи с чем дополнительно приходилось после получения платной справки идти повторно в банк и (или) дополнительно запрашивать выписки по каждому счету, в которых можно было увидеть необходимую информацию. В случае с депутатами, особенно сельских поселений, и их супругами это являлось проблематичным, так как не во всех населенных пунктах имеются отделения соответствующего банка и, соответственно, необходимо было найти способы добраться до ближайшего отделения, которое, как правило, располагается в районном центре (в то время как у многих нет личного транспорта, отсутствует регулярное автобусное сообщение, в северных территориях стоимость проезда очень высокая и др.). Особенно это было характерно для Северных территорий. Так, в случае необходимости получения информации по счету депутату, проживающему в одном из населенных пунктов Эвенкийского муниципального района (например, Ессей, Ванавара – это удаленные территории), необходимо было вылететь в Туру (поскольку другой возможности нет, интернет в населенных пунктах отсутствует). Средний чек такого перелета составляет 8–10 тыс. рублей.

В некоторых банках выдавали справки (на платной или бесплатной основах) исключительно по состоянию на дату обращения в банк (сотрудники банка ссылались на изменения в программном обеспечении). В такой справке актуальной была информация только в отношении даты открытия и номера счета. В этой связи приходилось брать дополнительные выписки и справки, в которых содержалась информация о дате открытия счета и капитализации. По таким счетам (картам), как Visa Classic, Visa Electron, и другим счетам пластиковых карт выдавали только справки о состоянии вклада, в которых не была указана дата открытия счета, в этом случае специалисты банка проставляли дату открытия собственноручно. Были случаи, когда на выданной справке рукой специалиста банка дописана дата открытия счета, которая не совпадала с датой, указанной в справке, выданной в 2017 г. по этому же счету.

Отдельные депутаты столкнулись с проблемой незакрытых счетов. В этом случае можно объяснить неуказание такого счета

в справке путем представления документа, подтверждающего волю обратившегося на закрытие счета, а если такой документ не сохранился или отсутствует, информация в справке о доходах может быть признана неполной.

Некоторые банки не всегда выдавали выписки по закрытым в отчетный период счетам. Вместе с тем на таких счетах, особенно депозитных, была капитализация и были начислены проценты, суммы по которым необходимо указывать в справке.

Также сложно было получить информацию по срочным обязательствам финансового характера (раздел 6.2 Справки о доходах). Банком представлялась информация об остатке кредита в целом, то есть размер основного обязательства по состоянию на 31 декабря отчетного года необходимо было высчитывать самостоятельно, что было затруднительно в случаях, когда суммы платежей осуществлялись не в соответствии с графиком. Дополнительно приходилось брать новый график для расчета. С этой проблемой депутаты столкнулись во многих банках.

Выше приведен далеко не весь перечень проблем, связанных с получением в банках необходимой информации для заполнения Справки о доходах, однако он демонстрирует разные подходы банков к представлению необходимой информации.

Все эти сложности в совокупности вызывали недовольство и в отдельных случаях приводили к добровольному досрочному сложению полномочий депутатами, учитывая, что большее количество из них исполняет полномочия на непостоянной основе, а в сельской местности многие депутаты являются пенсионерами, которым порой сложно совершать действия, направленные на получение обозначенной информации, в силу состояния здоровья и материальной обеспеченности.

В Красноярском крае свыше пяти тысяч депутатов представительных органов муниципальных образований, из которых более 2/3 составляют депутаты городских и сельских поселений. В 2018 г. 323 депутата вовсе не представили справки, в том числе из-за сложности получения информации по счетам, что привело к принудительному прекращению полномочий 48 депутатов.

Для решения указанных проблем по представлению информации по счетам законодатель предусмотрел необходимость разработки единой формы справки, выдаваемой банками для целей заполнения справки¹. Думается, что систематизированная информация,

¹ См.: О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378// Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

выдаваемая банками по счетам, позволит более качественно подойти к заполнению справки.

Безусловно, непредставление гражданином или лицом, замещающим должность, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на службу (работу), а также для привлечения лица к дисциплинарной ответственности.

При этом критерии привлечения к ответственности не установлены. Закон¹ нам говорит о том, что ответственность наступает при представлении заведомо недостоверных или неполных сведений. Что такое термин «заведомо» – скорее всего, умысел на сокрытие какой-то информации.

Однако зачастую происходит механическое применение нормы и, как правило, в актах реагирования органов прокуратуры содержится констатация факта неуказания или неправильного указания необходимой информации. А где же исследование причин заведомости, установление умысла на сокрытие информации? В случае неисследования заведомости происходит объективное вменение, то есть привлечение лица к ответственности без установления его вины, что не согласуется с коррупционной составляющей проступка, а именно доказанностью причинения вреда законным интересам общества и государства в целях получения выгоды.

Последствия выявления таких нарушений различны. Если это касается, например, муниципальных служащих, то за идентичное нарушение в одном муниципалитете представитель нанимателя может вынести замечание, в другом – объявить выговор, в третьем – уволить. Если речь идет о лицах, замещающих муниципальные должности, то это только прекращение полномочий. И судебная практика формируется не в пользу таких нарушителей².

Минтруд России в письме от 21 марта 2016 г. № 18–2/10/П-1526 сделал попытку определения критериев привлечения к ответственности, подготовив Обзор практики привлечения к ответственности государственных и муниципальных служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании

¹ См.: ч. 9 ст. 8, ст. 13.1 О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

² Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 04.07.2017 по делу № 33а-6957/2017; Апелляционное определение Иркутского областного суда от 04.07.2017 по делу № 33а-5823/2017; Решение Увельского районного суда Челябинской области от 21.06.2017 по делу № 2а-205/2017; Решение Емельяновского районного суда от 25.05.2018 по делу № 2а-1265/2018; Решение Кашинского городского суда Тверской области от 15.08.2018 по делу № 2а – 281/2018 и др.

конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Вместе с тем мы понимаем, что подготовленный обзор не является актом прямого действия и не подлежит обязательному исполнению, соответственно проблему оснований и критериев привлечения к ответственности не решает. И, конечно же, мера ответственности должна коррелировать с понятием коррупции, установленным в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Резюмируя сформулированные в статье вопросы и проблемы, которых гораздо больше, чем указано выше, видится необходимым проводить работу не только по совершенствованию норм законодательства, но и по организации представления и качеству заполнения справок.



Наказания и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к осужденным за коррупционные преступления: отечественный и зарубежные тренды

П. В. ТЕПЛЯШИН

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры деликтологии и криминологии Сибирского федерального университета, профессор кафедры уголовного права и криминологии Сибирского юридического института МВД России, Красноярск

Аннотация. В статье обосновываются гносеологическое и аксиологическое значения сравнительно-правового анализа применения санкций за коррупционные преступления. Избирательно исследуется зарубежный опыт применения мер уголовно-правового характера за общественно опасные деяния коррупционной направленности. Обозначены некоторые общие тенденции наказательной практики за коррупционные преступления в России, США и странах Европы. Приводятся особенности наказаний за коррупционные общественно опасные деяния в уголовном законодательстве отдельных стран. В зависимости от юридической природы конфискации имущества предложена ее классификация в законодательстве государств Европы. В заключение изложены отечественные тренды применения мер уголовно-правового характера в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния коррупционной направленности.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, арест на имущество, дополнительное наказание, компаративистское исследование, меры безопасности, преступник-коррупционер, тюремное заключение, штраф.

Проблема противодействия коррупции имеет различные правовые аспекты и управленческие уровни: от вопросов политического контроля над клептократией¹ и государственного аудита коррупции в крупных финансовых компаниях² до реализации мер безопасности³ и различных

© Тепляшин П. В., 2019

¹ *Moorman T. C.* Kleptocracy and foreign corruption manifesting in illicit financial flows // *Journal of Financial Crime*. 2018. V. 25. I. 3. P. 681–701.

² *Liu G., Liu S.* Corruption crime and punishment: Evidence from China's state corruption audits // *Journal of Financial Crime* Volume. 2017. I. 4. P. 601–619.

³ *Акунченко Е. А., Дамм И. А., Щедрин Н. В.* Антикоррупционная безопасность избирательного процесса: состояние и перспективы // *Национальная безопасность*. 2018. № 1 (54). С. 49–71.

по своей юридической природе санкций¹. Соответствующий научный интерес представляет сравнительно-правовой анализ применения санкций за коррупционные преступления, поскольку зарубежный опыт является не только предметом компаративистского исследования, который имеет в этом случае в большей степени гносеологическое значение, но и его аксиологическое понимание позволяет обнаружить общемировые закономерности противодействия коррупции и выявить на этом фоне достоинства и возможные недостатки национальных особенностей моделей борьбы с общественно опасными деяниями коррупционной направленности. Не случайно научной общественностью активно проводятся исследования воздействия международного сообщества на противодействие коррупции в России². Также важно заметить, что при всей прогрессивности применяемых для противодействия коррупции мер профилактического, стимулирующего и восстановительного характера по-прежнему остается значительной роль санкций, предусмотренных за коррупционные преступления, поскольку трансформация именно «традиционных» форм и методов воздействия демонстрирует общие сдвиги и тренды в антикоррупционной политике.

Исследование отечественной и зарубежной практики применения негативных последствий уголовно-правового характера за общественно опасные деяния коррупционной направленности показывает наличие некоторых общих тенденций. Так, основная траектория наказательной практики за коррупционные преступления в России, США и странах Европы заключается в поиске оптимального сочетания штрафа, включая кратные размеры, и лишения свободы (тюремного заключения). Дополнительным векторами такой практики выступает конфискация имущества и запреты на занятие определенным видом деятельности.

Обращаясь к особенностям национальных практик, можно констатировать, что наиболее реакционной и притязательной политикой уголовно-правового противодействия коррупции выступает ее реализация в законодательстве США. В частности, в данном государстве предусмотрено наказание в виде штрафа, сумма которого исчисляется тройным размером взятки и (или) тюремным заключением сроком до 15 лет (за активный и пассивный подкуп). За совершение деяния, заключающегося в стимулировании либо вознаграждении

¹ Прокументов Л. М., Карелин Д. В. О некоторых изменениях уголовного антикоррупционного законодательства // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 433. С. 216–219.

² Клейменов М. П., Харитонов А. Н. Воздействие международного сообщества на противодействие коррупции в России // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. 2018. Т. 3. № 3. С. 41–48.

за совершение законных действий должностным лицом, то есть фактически за дачу и получение «чаевых» либо «мздоимство», законодательством предусмотрен штраф, размер которого определяется судебным усмотрением, и(или) тюремное заключение сроком до двух лет.

Меры уголовно-правовой профилактики включают ответственность руководителей банковских организаций за предоставление ссуды или денежного подарка инспектору, который осуществляет камеральную либо иную проверку банка или имеет право проверять его (независимо от того, произвел инспектор какие-либо действия в пользу банка или нет). В этом случае предусмотрено наказание в виде тюремного заключения на срок до одного года либо штраф, эквивалентный сумме ссуды или подарка. Естественно, что и самого инспектора, принявшего ссуду или подарок от банка, ожидает подобное наказание. В свою очередь, предусмотрен штраф до одного миллиона долларов или в тройном размере от ценности вещи (взятки), предложенной, обещанной, потребованной, принятой или которую согласился принять подкупаемый, и (или) тюремное заключение сроком на 30 лет за активный или пассивный подкуп работников федеральной банковской структуры в целях получения не обусловленной должной кредитоспособностью ссуды. Однако, если размер взятки менее одной тысячи долларов, то срок тюремного заключения не может превышать один год. Данные примеры демонстрируют достаточно жесткую реакцию американского законодательства на коррупционные факты и эквивалентный подход к определению степени карательных притязаний государства в зависимости от размера взятки, что подчеркивает тенденцию дифференцированного подхода к ответственности за коррупционные преступления в условиях одновременной минимизации видов уголовных наказаний (фактически это штраф и тюремное заключение) и максимальном разбросе их размеров.

В уголовном законодательстве европейских государств виды наказаний за коррупционные преступления также в основном варьируются от штрафа до тюремного заключения. В частности, в уголовном законодательстве Франции за получение взятки (независимо от ее размера, но без каких-либо отягчающих обстоятельств, например в составе криминальной группы) предусмотрено наказание в виде тюремного заключения до 7 лет для руководителей и служащих промышленных либо коммерческих предприятий; тюремное заключение на срок до 10 лет – для должностных лиц органов государственной власти. Нельзя не заметить, что французское законодательство запрещает получение должностными лицами любых подарков (независимо от их стоимости), включая подарок-благодарность за законные действия

должностного лица. За нарушение данного запрета предусмотрено тюремное заключение на срок от 2 до 10 лет либо достаточно внушительный штраф. Злоупотребление властными полномочиями, даже не повлекшее каких-либо последствий, наказывается тюремным заключением на срок до пяти лет либо штрафом. Данные примеры показывают также достаточно чувствительные меры уголовно-правового воздействия на лиц, совершивших коррупционные преступления в Германии, а также сочетание в этих случаях двух основных наказаний – тюремного заключения и штрафа.

В свою очередь, в уголовном законодательстве Германии, например, действия должностного лица, требующего имущественной или иной выгоды либо согласившегося принять такую выгоду в будущем за совершение какого-либо действия в настоящем или будущем, наказываются тюремным заключением на срок до 3 лет либо существенным штрафом. Карательные притязания усиливаются по различным основаниям (совместность действий, размер взятки, уровень должностного лица). Так, наказывается тюремным заключением на срок до 5 лет или крупным штрафом вышеуказанное деяние, совершенное судьей или третейским судьей при отправлении правосудия.

Необходимо отметить, что, помимо тюремного заключения и штрафа, уголовное законодательство практически любого европейского государства предусматривает дисквалификацию виновного в коррупционном преступлении должностного лица, которая, как правило, заключается в его освобождении от занимаемой должности, запрете занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. В основном эта мера является разновидностью уголовного наказания (в частности, в Финляндии за совершение должностными лицами коррупционных преступлений предусмотрены: штраф, тюремное заключение до двух лет с одновременным освобождением от занимаемой должности, запретом занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух месяцев до четырех лет при обнаружении отягчающих вину обстоятельств) либо в отдельных национальных практиках выступает, по сути, мерой административного и как правило бессрочного характера (например, во Франции).

Такая мера, как конфискация имущества, применяемая вследствие совершения коррупционных преступлений, как правило, не относится к уголовному наказанию, а выступает иной мерой уголовно-правового, уголовно-процессуального либо гражданско-правового характера. В зависимости от юридической природы конфискации имущества можно предложить следующую классификацию ее

основных разновидностей (моделей) в законодательстве государств Европы: 1) «компенсационная» конфискация – применяется «...в качестве оплаты издержек, понесенных в связи с преступлением...» (ч. 3 гл. 36 ст. 1 УК Швеции); 2) как дополнительное наказание (например, Австрия, с некоторыми оговорками Франция); 3) мера «строгой» уголовной ответственности. Так, согласно § 73 УК ФРГ, конфискация назначается судом в случае совершения противоправного деяния, при котором лицо получило какую-либо выгоду от содеянного независимо от установления виновности лица (однако в Германии конфискация имущества закрепляется и в качестве дополнительного наказания); 4) это особое правовое последствие преступления, состоящее как в принудительном изъятии орудия преступления и доходов от преступления (например, приобретенное в результате коррупционных действий имущество), так и гражданско-правовом (регрессном) порядке наложения ареста на имущество, которое будет использовано для выплаты пострадавшим денежных средств (в основном, в случае причинения имущественного ущерба, установления упущенной выгоды, при совершении злоупотреблений должностными полномочиями, подлога) (например, Швейцария); 5) «расширенная конфискация» или «специальная конфискация» – иная мера уголовно-правового характера, но имеющая преимущественно уголовно-процессуальную регламентацию, заключающаяся в возможности изымать все имущество обвиняемого (включающее имущество его бывшей или настоящей супруги), если он не докажет его легитимные источники, а (в частности, Норвегия, Италия, Англия). Данный вид конфискации работает «в связке» с принципом возложения обязанности на виновное лицо по доказыванию законности происхождения своего имущества и источника доходов; 6) «ограниченная конфискация» – иная мера уголовно-правового характера, применяемая к имуществу только виновного лица, добытому преступным путем (например, Сербия, Хорватия, Босния и Герцеговина).

Анализ соответствующего зарубежного опыта позволяет изложить общие для отечественной практики тренды применения мер уголовно-правового характера в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния коррупционной направленности:

1) перспектива появления специализированных исправительных учреждений для преступников-коррупционеров, что обусловлено необходимостью применения особых средств исправления (например, «либеральной трудотерапии»), повышенным вниманием

к возможному подкупу администрации учреждения, предоставлением возможностей для погашения назначенных штрафов;

2) пересмотр действующих основ регламентации института конфискации имущества за коррупционные преступления путем усиления ее уголовно-процессуальной регламентации и расширения предмета ее действия (в частности, в отношении имущества виновного законный источник происхождения которого он не может обосновать);

3) постепенное расширение практики применения таких наказаний, как принудительные работы, исправительные и обязательные работы;

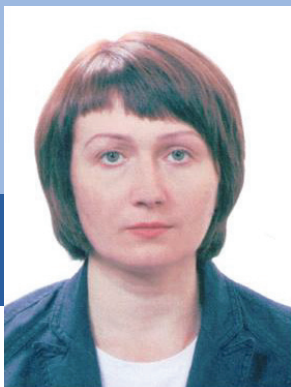
4) рост замен штрафов в случае злостного уклонения от их уплаты лишением свободы.



Опыт формирования навыков
антикоррупционного поведения
у слушателей повышения
квалификации в учебных
заведениях ФСИН России

А. В. ШЕСЛЕР

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры
уголовного права Кузбасского института ФСИН России,
Новокузнецк



С. С. ШЕСЛЕР

Кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права
Томского государственного университета систем управления
и радиоэлектроники, Томск

Аннотация. Предметом исследования является практический опыт формирования навыков антикоррупционного поведения у слушателей, проходящих повышение квалификации в учебных заведениях ФСИН России. В статье раскрываются нормативно-правовые основы такой деятельности. Указывается, что в учебном процессе при освещении нормативных правовых основ противодействия коррупции в УИС особое внимание слушателей обращается на соотношение норм международного права и российского антикоррупционного законодательства, значение антикоррупционных нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ и муниципальных правовых актов, проведение антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов. Практическое применение полученных слушателями

теоретических знаний и установки на нетерпимое коррупционное поведение осуществляется в рамках интерактивного семинара по теме «Профилактика неслужебных связей сотрудников исправительных учреждений ФСИН России». Авторы использовали метод сравнительного правоведения, логико-языковой метод, метод экспертной оценки. Проведенное исследование позволило выявить недостатки антикоррупционного законодательства, недостатки антикоррупционных нормативно-правовых актов ФСИН России, а также необходимость совершенствования формирования навыков антикоррупционного поведения у слушателей, проходящих повышение квалификации в учебных заведениях ФСИН России.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, формирование навыков антикоррупционного поведения, учебные заведения, ФСИН России.

Вклад учебных заведений ФСИН России (образовательных учреждений высшего образования, институтов повышения квалификации, учебных центров) в формирование антикоррупционного режима в деятельности органов государства состоит, прежде всего, в формировании навыков антикоррупционного поведения у обучаемых, в том числе у слушателей, проходящих повышение квалификации.

Нормативной правовой основой такой деятельности является, прежде всего, Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 гг., утвержденный Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378. В этом документе в качестве одной из основных задач противодействия коррупции на 2018–2020 гг. указано повышение эффективности образовательных мероприятий, направленных на формирование у государственных и муниципальных служащих антикоррупционного поведения. В развитие Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 гг. приказом директора ФСИН России от 28 июня 2018 г. утвержден План противодействия коррупции Федеральной службы исполнения наказаний на 2018–2020 гг. В нем сформулирована в качестве одной из основных задач повышения эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов поведения и развитие правосознания. В отношении образовательных учреждений в п. 4.17 этого плана предусмотрено обеспечение прохождения повышения квалификации работниками УИС, в должностные обязанности которых входит организация работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Практическая реализация этих положений состоит в том, что в учебных заведениях ФСИН России внедрены типовые дополнительные профессиональные программы по вопросам противодействия

коррупции. Требования этих программ сводятся к тому, что обучение должно быть практико-ориентированным и обеспечить получение обучаемыми знаний нормативно-правовой базы по противодействию коррупции, а также навыков применения полученных знаний, включая способность оценить коррупционные риски.

При освещении нормативных правовых основ противодействия коррупции в УИС особое внимание обращается на соотношение норм международного права и российского антикоррупционного законодательства, значение антикоррупционных нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ и муниципальных правовых актов, проведение антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов, формирование в УИС нетерпимости к коррупционному поведению¹.

При соотнесении норм международного права и российского антикоррупционного законодательства преподаватели указывают на то, какие из норм международного права являются общепризнанными принципами и нормами международного права, которые, вне зависимости от их наличия в конкретных международных договорах Российской Федерации, должны определять смысл и содержание российского антикоррупционного законодательства. В качестве примера приводятся нормы, которые содержатся в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка² и Международном кодексе поведения государственных должностных лиц³. Антикоррупционные требования, содержащиеся в них, сводятся к запрету на коррупционное поведение, к его несовместимости со служебным статусом должностного лица и к обязанности должностных лиц сообщать о тех правовых ситуациях, в которых они оказались и которые могут привести к коллизии личных интересов и интересов службы.

В процессе занятий раскрываются способы реализации норм международного права: непосредственное действие в правоприменительной практике противодействия коррупции в Российской Федерации (прямое юридическое действие); адаптация в российском

¹ См.: Зыков Д. А., Шеслер А. В., Шеслер С. С. Нормативно-правовые основы противодействия коррупции в уголовно-исполнительной системе России // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 3 (32). С. 35–41; № 4 (33). С. 38–45.

² Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 319–325.

³ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц [Электронный ресурс]: принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (документ опубликован не был) // Справочная правовая система «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

законодательстве через приведение национального законодательства в соответствие с содержанием норм международного права. Большое внимание уделяется правилам преодоления коллизии между нормами международного права и российскими нормативными правовыми актами, связанной с разнообразным определением в них понятия коррупции и круга коррупционных деяний, относящихся к преступлениям и иным коррупционным правонарушениям. Преподаватели отмечают, что такие правила во многом преведены в Указании Генпрокуратуры РФ № 870/11, МВД РФ № 1 от 27 декабря 2017 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса РФ, используемых при формировании статистической отчетности», где сформулированы критерии преступлений коррупционной направленности.

При характеристике нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных правовых актов обращается внимание на то, что они воздействуют на коррупционные проявления соответственно в государственных образованиях субъектов РФ и муниципальных образованиях, поэтому они оказывают косвенное влияние на противодействие коррупции в уголовно-исполнительной системе через создание режима антикоррупционного поведения на территориях, где находятся подразделения ФСИН России.

При характеристике вопросов антикоррупционной экспертизы внимание акцентируется на коррупциогенных факторах, содержащихся в нормативных правовых актах, к числу которых, в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», относятся, прежде всего, отсылки к бланкетным подзаконным нормативно-правовым актам, в существенной степени определяющим полномочия правоприменителя, оценочные признаки, позволяющие правоприменителю в удобном для него аспекте раскрывать содержание закона, а также значительные пределы судебного или административного усмотрения.

Вместе со слушателями анализу подвергаются некоторые нормативные правовые акты и нормы УИК РФ, которые, в частности, предусматривают:

- оставление осужденных для выполнения работ по хозяйственному обслуживанию решением начальника следственного изолятора или тюрьмы (ч. 2 ст. 77 УИК РФ) при отсутствии четких критериев

для принятия такого решения и использовании законодателем такого оценочного признака, как «в исключительных случаях»;

- изменение вида исправительного учреждения в зависимости от поведения осужденного и его отношения к труду (ст. 78 УИК РФ) с использованием законодателем таких оценочных признаков, как «положительно характеризующиеся осужденные», а также «активное участие» для определения злостности нарушения установленного порядка отбывания наказания осужденными к лишению свободы (ст. 116 УК РФ);

- установление начальником колонии продолжительности выхода осужденного за пределы воспитательной колонии (ч. 3 ст. 135 УИК РФ) вообще без определения критериев такой продолжительности и др.

Внимание слушателей обращается на то, что сами по себе подобные нормы не содержат коррупционной составляющей. Эта составляющая определяется не наличием оценочных признаков как таковых или усмотрением должностных лиц, а их общей коррупционной готовностью, которая может противоречить смыслу самой нормы и привести к ее применению, противоречащему ее назначению.

Анализу также подвергаются нормы, которые можно назвать нормативно легализованной коррупцией. В качестве примера приводится ст. 575 ГК РФ, в которой допускается дарение обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. По сути, такой подарок является взяткой, так как не предполагает какой-либо имущественной компенсации или ответных действий имущественного характера за передачу подарка. В связи с анализом этой нормы внимание слушателей акцентируется на Приказе ФСИН России от 12 января 2017 г. № 7 «Об утверждении Порядка сообщения федеральными государственными служащими уголовно-исполнительной системы и лицами, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях (учреждениях, предприятиях) уголовно-исполнительной системы, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральной службой исполнения наказаний, о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, сдачи, оценки и реализации (выкупа) подарка, а также зачисления средств, вырученных от его реализации».

Внимание слушателей обращается и на то, что основой формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению является ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Применительно к уголовно-исполнительной системе слушатели ориентируются на основные положения Кодекса этики и служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих уголовно-исполнительной системы, утвержденного Приказом ФСИН России от 11 января 2012 г. № 5. Данный нормативный правовой акт направлен на формирование нравственно-этических основ служебной деятельности и профессионального поведения сотрудника и федерального государственного гражданского служащего, а также соблюдение этических норм поведения сотрудника и федерального государственного гражданского служащего в повседневной жизни.

Слушателям указывается, что положения этого Кодекса развиваются в Памятке государственному служащему уголовно-исполнительной системы по соблюдению требований законодательства РФ, определяющего понятие и порядок урегулирования конфликта интересов¹. Проблема, которая в этой связи возникает, состоит в том, что в соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» издание нормативных правовых актов в виде писем не допускается. Поэтому подобные письма могут трактоваться как источник антикоррупционной политики в уголовно-исполнительной системе и учитываться при составлении служебной характеристики сотрудников, но не для оценки их действий как дисциплинарного проступка или иного правонарушения.

Практическое применение полученных теоретических знаний осуществляется в рамках такого практического занятия, как интерактивный семинар по теме «Профилактика неслужебных связей сотрудников исправительных учреждений ФСИН России»². В процессе семинара слушателям на конкретных примерах показываются негативные последствия для уголовно-исполнительной системы от всту-

¹ См.: Памятка государственному служащему уголовно-исполнительной системы по соблюдению требований законодательства Российской Федерации, определяющего понятие и порядок урегулирования конфликта интересов [Электронный ресурс]: письмо ФСИН России от 29.11.2012 № 7–22525–02. URL: <http://fsin.su/anticorrupt2014/metodicheskie-materialy> (дата обращения: 14.01.2019).

² Такие семинары для повышения квалификации активно проводятся в Томской ИПКР ФСИН России.

пления отдельных сотрудников в неслужебные связи с осужденными, отрабатывается алгоритм юридической оценки этих связей как аморальных или правонарушающих. Если такие связи оцениваются как правонарушающие, то определяется характер совершенного правонарушения как дисциплинарного проступка или преступления. Кроме того, указываются способы склонения сотрудников со стороны осужденных к неслужебным связям, акцентируется внимание на выработке психологической готовности сотрудников к пресечению попыток со стороны осужденных к установлению этих связей.

Положительным эффектом от такого семинара является трансформация теоретических знаний в практические умения. Наиболее результативным является проведение интерактивного семинара одновременно с младшим, средним и старшим начальствующим составом. При этом младший начальствующий состав вовлекается в проведение двух упражнений. В процессе первого упражнения обучаемым предлагается разбить различные варианты неслужебных связей сотрудника с осужденными на два вида поведения: коррупционное и некоррупционное. Варианты поведения сотрудников представлены на отдельных листках в виде фраз: «пронести почтовый конверт осужденному», «отправить поздравительную открытку матери осужденного», «принести осужденному книгу», «передать осужденному чай», «выпить чаю вместе с осужденным», «поздороваться с осужденным за руку», «передать сигареты осужденному», «получить от родственников осужденного деньги за обещание оказать содействие в условно-досрочном освобождении, но не исполнить его», «занять у родственников осужденного деньги» и т. д. Это упражнение позволяет выявить уровень правовых знаний (прежде всего оценочных) сотрудников о коррупции в УИС.

Второе упражнение направлено на выявление уровня коррупционной готовности сотрудника, и суть его состоит в столкновении сотрудника с конкретной жизненной проблемой, которую можно разрешить только с помощью денег, например, необходимо сделать супругу дорогостоящую операцию. Степень коррупционной готовности устанавливается, исходя из того, какой из вариантов незаконного поведения готов избрать слушатель (поработать таксистом в нерабочее время, пронести осужденным мобильные телефоны, наркотики, деньги и т. д.) в тех случаях, когда правомерные варианты поведения не срабатывают (родственники и знакомые отказались занять деньги, не помогло руководство учреждения, нет возможности взять кредит и т. д.).

Средний и старший начальствующий состав выступают в качестве экспертов, наблюдая выполнение младшим начальствующим составом указанных упражнений, оценивая уровень их правовых знаний и степень коррупционной готовности, давая рекомендации по противодействию коррупционного поведения. Участие сотрудников среднего и старшего начальствующего состава в интерактивном семинаре позволяет спроецировать смоделированные учебные ситуации на деятельность своих подчиненных, выявить типовые коррупционные риски и принять меры к их устранению или нейтрализации. Кроме того, ознакомление с методикой проведения семинара позволяет руководителям проводить аналогичные занятия в системе служебной подготовки со своими подчиненными сотрудниками. Опыт проведения такого семинара оправдал себя при проведении занятий с сотрудниками подразделений режима и надзора. Планируется этот опыт расширить и проводить семинар также с сотрудниками подразделений охраны.

Безусловно, формирование навыков антикоррупционного поведения у слушателей невозможно без научно-методического сопровождения. Не случайно в п. 3 раздела 1 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 гг. указано на необходимость проведения социологических исследований в целях выявления уровня коррупции. Аналогичное указание содержится в разделе 2 Плана противодействия коррупции Федеральной службы исполнения наказаний на 2018–2020 гг., обязывающего учебные заведения ФСИН проводить социологические исследования в целях выявления уровня коррупции в системе УИС. Такие исследования уже в течение нескольких лет стали системой. Например, в Томском ИПКР ФСИН России в 2014 г. было подготовлено межкафедральное исследование по теме «Противодействие коррупции в УИС», в 2015 г. – по теме «Выявление коррупционных рисков среди сотрудников уголовно-исполнительной системы по результатам социологического опроса», в 2016 г. – по теме «Предупреждение коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд уголовно-исполнительной системы», в 2018 г. – по теме «Обеспечение требований антикоррупционного законодательства в уголовно-исполнительной системе. Организационно-правовой аспект». В ФКОУ ВО «Кузбасский институт Федеральной службы исполнения наказаний» в 2017 г. проведено межкафедральное исследование «Противодействие коррупции при реализации контрольно-надзорных функций сотрудниками уголовно-исполнительных инспекций на примере ФКУ УИИ ГУФСИН России по Кемеровской

области», в 2018 г. – по теме «Теоретико-правовые основы противодействия коррупции при реализации контрольно-надзорных функций сотрудниками уголовно-исполнительных инспекций».

Основную часть данных исследований составил анкетный опрос слушателей, повышающих квалификацию в этих институтах, на предмет выявления уровня коррупционных рисков среди различных категорий сотрудников УИС, которые осуществляют функции, включенные в перечень коррупционно опасных функций в распоряжении ФСИН России от 5 сентября 2014 г. № 178-р «Об утверждении Перечня коррупционно-опасных функций Федеральной службы исполнения наказаний».

Результаты проведенного исследования показывают, что коррупционные риски, определяющие уровень коррупционной готовности сотрудника, в наибольшей степени связаны с уровнем их материально-бытового обеспечения и выполняемыми функциями. Так, анализ результатов анкетного опроса сотрудников, ответственных за выполнение закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, показал высокую степень коррупционных рисков, с которыми они сталкиваются. Причем уровень этих рисков в большинстве случаев выше, чем уровень рисков, с которыми сталкиваются иные сотрудники УИС. Например, среди опрошенных начальников (заместителей) отделов, начальников отделений, старших инспекторов групп безопасности ГУФСИН, УФСИН, ОФСИН удовлетворены своим материальным положением 20 % опрошенных, а в анализируемой категории – только 12,5 %. Среди первой категории опрошенных сотрудников нет лиц, имеющих три и более непогашенных кредитных обязательств, в то время как среди второй категории опрошенных количество таких лиц составляет 20 %. Среди первой категории опрошенных количество имеющих два кредита составляет 10 %, среди второй категории – 26, 7 % и т. д. В этой связи отметим правильность и своевременность отнесения деятельности по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для нужд УИС в целом к числу коррупционно опасных функций в распоряжении ФСИН России от 5 сентября 2014 г. № 178-р «Об утверждении Перечня коррупционно-опасных функций Федеральной службы исполнения наказаний».

В заключение отметим, что прямой зависимости между уровнем коррупционной готовности сотрудников и уровнем их материально-бытового обеспечения и выполняемыми функциями нет, так как на коррупционную готовность сотрудников в значительной мере влияют уровень их правосознания (правовой информированности

и готовности к правомерному поведению), позиция средств массовой информации в отношении конкретных фактов коррупции, антикоррупционная политика государства¹. В связи с чем социологические исследования не должны ограничиваться только опросом соответствующих сотрудников УИС.

¹ См.: Шеслер А. В., Шеслер С. С. Реализация положений национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы в деятельности Томского ИПКР ФСИН России // Уголовно-исполнительная система: педагогика, психология и право: материалы Всерос. науч.-практ. конференции, Томск, 15–16 апреля 2015 г. Вып. 3; Томский ИПКР ФСИН России. Томск: Изд-во «Графика», 2015. С. 106–112.



Мировые практики антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих: восточные модели

В. Е. ШОРОХОВ

Аспирант Сибирского института управления – филиала РАНХиГС,
Новосибирск

Аннотация. Предметом исследования являются государственные форматы антикоррупционной политики в различных странах. В статье проводится анализ подходов отдельных государств по противодействию коррупции в системе государственной и муниципальной службы, подробно рассматриваются категории антикоррупционного образования и подготовки в контексте мирового опыта. Особое внимание уделяется освещению наиболее успешных практик, выявляются ключевые проблемы и обосновывается необходимость внедрения системы антикоррупционного образования для полноценной подготовки государственных и муниципальных служащих в современной России. Автор опирается на общенаучный системный подход, методы сравнительного и статистического анализа, междисциплинарный подход, использованный для комплексного изучения отдельных понятий в исследуемой области. Подчеркивается актуальность разработки методических и методологических основ такой подготовки и приводится ряд рекомендаций по совершенствованию существующей системы.

Ключевые слова: государственная антикоррупционная политика, противодействие коррупции, антикоррупционное образование и подготовка, государственная и муниципальная служба.

На сегодняшний день в России в контексте государственной антикоррупционной политики активно формируется система антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих. Выстраивая базис такой системы, в первую очередь, необходимо учитывать опыт зарубежных государств в этой сфере. Прежде всего, положительный опыт преобразования в сфере государственного

управления в странах, добившихся успехов в исследуемой области, опирался на социальные факторы.

За рубежом признано, что борьба с коррупцией через систему образования способна сформировать навыки, достаточные для противостояния данному явлению, а также способствовать развитию знаний о своих правах и обязанностях в этом контексте. Следует добавить, что соответствующее образование должно быть направлено как на молодое поколение, так и на взрослую аудиторию: направления и средства противодействия коррупции должны быть доступны для понимания граждан всех возрастов. Гораздо эффективнее «рамочных» кодексов поведения, законов и правил в вопросах противостояния коррумпированности государственных и муниципальных служащих, равно как и бизнеса, могут оказаться знания о том, как поступать в подобных ситуациях, о способах борьбы с коррупционной ментальностью в принципе.

Антикоррупционная подготовка служащих рассматривается за рубежом как деятельность по предупреждению преступных коррупционных проявлений, направленная на уменьшение, устранение, недопущение или нейтрализацию факторов, ее вызывающих. Предупреждение коррупционной деятельности государственных и муниципальных служащих осуществляется на трех уровнях¹:

- общесоциальном – деятельность, специально направляемая на стабильное прогрессивное развитие общества, не приемлющего коррупцию, посредством различных форм просвещения, благодаря чему государственная система получает в распоряжение кадры, изначально подготовленные в сфере антикоррупционной политики;
- специальном – деятельность, направленная на формирование антикоррупционных установок государственных и муниципальных служащих в процессе их обучения и дополнительной подготовки;
- индивидуальном – направленное воздействие на устранение конкретных коррупционных проявлений.

Особенности выбора методов антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих в зарубежных странах уникальны и зависят не только от экономических и социально-политических условий, но и обычаев, традиций отдельных государств, территориальных и национальных особенностей, роли религии в регулировании общественных процессов. Крупные государства с федеративным устройством, как правило, особое внимание уделяют

¹ См.: Глухова А.А., Красикова О.Г., Шпилев Д.А. Об опыте предупреждения коррупции за рубежом на современном этапе // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3. С. 196.

общему просвещению населения, повышению уровня антикоррупционного образования сотрудников правоохранительных органов и муниципальных органов власти. Государства с небольшой численностью населения сосредотачивают усилия на повышении антикоррупционной подготовки федеральных органов¹.

Отдельные государства демонстрируют оригинальный опыт эффективного антикоррупционного правосознания, формируемого в системе подготовки государственных и муниципальных служащих. Так, в Китае в целях формирования в среде государственных и муниципальных служащих антикоррупционной идеологии организуются регулярные занятия, основанные на сочетании психологических приемов и упражнений². Жесткость антикоррупционного законодательства Поднебесной (назначение высшей меры наказания как за взятку, так и за хищение имущества) в сочетании с психологическими практиками и иными мерами подготовки государственных служащих дает необходимые результаты.

Антикоррупционная модель Сингапура по праву может считаться одной из самых успешных. Получив в 1965 г. независимость, Сингапур оказался перед проблемой высокого уровня национальной коррупции, а проведение дорогостоящих кампаний по борьбе с ней было ограничено бюджетными возможностями государства. Принципиальными нововведениями сингапурского правительства в отношении коррупционеров являлись:

- изменение законодательства (в первую очередь, законодательное закрепление определения коррупции);
- расширение полномочий специального национального органа – Агентства по борьбе с коррупцией;
- ужесточение наказаний и увеличение тюремных сроков.

Однако и подготовке служащих в антикоррупционной политике Сингапура уделяется особое внимание: усилиями по повышению качества бюрократии правительству Сингапура удалось добиться повышения уважения к профессии чиновника, которая к тому же является одной из высокооплачиваемых. За мероприятия по повышению авторитетности профессии государственных служащих ответственным является Агентство по борьбе с коррупцией. Силами специалистов данного агентства проводится вербовка будущих чиновников

¹ См.: Бутков А. В. Зарубежный опыт повышения уровня антикоррупционного правосознания граждан // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1 (33). С. 230.

² См.: Панзабекова А. Ж. Зарубежный опыт противодействия коррупции и возможности его применения в странах ЕАЭС / Коррупция: основные тенденции противодействия: коллективная монография / под ред. Л. А. Андреевой. Новосибирск: НП СибАК, 2015. С. 65.

(происходит еще в школе). В результате данных мер постепенно чиновничий аппарат обновляется поступающими на службу правильно выученными и воспитанными кадрами¹. При всем существующем положительном опыте Сингапура, в подготовке кадров государственно-го и муниципального управления, необходимо понимать, что отбор и воспитание «лучших из лучших» (принцип меритократии) в других странах может занять десятилетия. Также стоит учитывать тот факт, что Сингапур – страна небольшая по площади и численности населения, что накладывает некоторые особенности на формирование и реализацию государственной антикоррупционной политики.

Централизованная борьба с коррупцией в Индонезии ведется с 2002 г. Комиссией по борьбе с коррупцией в сотрудничестве с Министерством национального образования Индонезии, которая предполагает реализацию антикоррупционных образовательных программ в учебных заведениях. Учебные программы и курсы читаются в школах и университетах на добровольной основе и являются факультативными. Примечательно, что педагоги, читающие антикоррупционные курсы, проходят предварительную подготовку в Комиссии по борьбе с коррупцией. Антикоррупционные программы охватывают все этапы образования:

- дошкольники и младшие школьники воспитываются на антикоррупционных ценностях (честность, ответственность, справедливость и др.) в игровой форме, с помощью тематических книг, сказок, комиксов;

- старшие школьники и студенты проходят подготовку в более традиционных формах – лекции, семинары, дискуссии.

Наряду с антикоррупционными программами в учебных заведениях большое внимание уделяется просвещению – Комиссия по борьбе с коррупцией использует более двадцати видов пропагандистских материалов (брошюры, записные книжки, наклейки, календари, видеоролики, значки и др.), распространяемых бесплатно.

В Македонии антикоррупционная подготовка реализуется при участии Государственной комиссии по предупреждению коррупции, Министерства науки и образования, Фонда по развитию образования и различных некоммерческих организаций. Обучение начинается с детей 12–13 лет и продолжается в вузах. Обучение призвано поддерживать формат непрерывного антикоррупционного образования и имеет целью формирование у учащихся стойкого неприятия

¹ См.: Папунина Д. О. Антикоррупционные меры: зарубежный опыт // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 3 (257). Вып. 7. С. 134.

коррупции. Реализации антикоррупционного обучения предшествует профессиональная подготовка педагогов и методическая работа, обучение использованию неформальных методик преподавания: помимо традиционных лекций и презентаций используются мастер-классы, тематические опросники, конкурсы рисунков и видеоклипов на антикоррупционную тематику. В ходе такого обучения слушатели знакомятся с антикоррупционной терминологией, способами борьбы и возможностями предотвращения коррупционной деятельности. Мастер-классы позволяют проигрывать реальные ситуации, заставляют делать выбор, определять свои действия в спорных случаях.

В Корее антикоррупционная подготовка возложена на Комиссию по гражданским правам и борьбе с коррупцией¹. С 2002 г. в ее составе выделено антикоррупционное Бюро со структурным Отделом антикоррупционного образования, который несет ответственность за разработку и реализацию образовательных программ в сфере борьбы с коррупцией, предназначенных, в том числе, и для государственных служащих. С 2006 г. разработаны онлайн-курсы антикоррупционного образования, что обеспечивает возможности охвата более широкой аудитории.

Значительное внимание уделяется антикоррупционному обучению в сфере довузовской подготовки – соответствующие разделы были внесены в учебники по курсам этики начальной и средней школы в 2008 г. Необходимые дополнения в учебные программы вносятся регулярно. В ряде учебных заведений реализуются дополнительные факультативные программы в сфере антикоррупционной подготовки. Комиссия занимается разработкой и подготовкой необходимой методической литературы для преподавателей и оказывает консультативную помощь.

Исходя из сложившейся практики в сфере противодействия коррупции, антикоррупционная подготовка в большинстве рассматриваемых зарубежных стран реализуется в среднем на протяжении 10–12 лет и дает положительные результаты. Анализ всех приемов, методов и способов антикоррупционной подготовки государственных и муниципальных служащих и прочих категорий граждан в этих государствах позволяет выделить различные ее методы.

В рамках выделенных методов используются эффективные приемы и формы обучающей деятельности: классические лекции, курсы,

¹ См.: Камназаров М.Н., Сарсенов А.П. Анализ национальных законодательств зарубежных государств в сфере борьбы с коррупцией (Сингапур, Южная Корея, США, Россия) [Электронный документ] // Аналитика. Официальный сайт Верховного суда Республики Казахстан. URL: <http://sud.gov.kz/rus/printpdf/48> (дата обращения: 25.11.2018).

тренинги, проведение презентаций и конференций, конкурсов, обширная просветительская деятельность (изготовление печатных материалов, аудио- и видеофильмов тематической направленности); эффективные формы практического обучения: заполнение опросников, выполнение интерактивных и ролевых заданий, обсуждение кейсов, исполнение реальных практических заданий в рамках практики и стажировки в специализированных органах по борьбе с коррупцией; методы научной работы: теоретические исследования, групповые и пленарные дискуссии. В развитых странах особое внимание уделяется довузовской антикоррупционной подготовке, причем на этапах как средней, так и начальной школы, а также общественной пропаганде¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что для создания эффективной системы антикоррупционного образования в России необходимо учитывать как собственный национальный опыт, формируемый в основном через реализацию правосознания и воспитания², так и передовые международные достижения в данной области в целом³. Только в этом случае государственная антикоррупционная политика будет обеспечена квалифицированными антикоррупционными кадрами и полноценной поддержкой эффективной системы распространения знаний.

¹ См.: *Шорохов В. Е., Савинов Л. В.* Восприятие антикоррупционного опыта зарубежных стран как гарант прав человека в России // *Сибирский международный*. 2017. № 19. С. 170–173.

² См.: *Шорохов В. Е.* Антикоррупционное правосознание в системе местного самоуправления // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2018. № 4. С. 22–26.

³ См.: *Шорохов В. Е.* Правосознание как антикоррупционная категория // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2018. № 8. С. 50–54.

Научное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

Сборник научных статей
по материалам IV Сибирского антикоррупционного форума

Красноярск, 26–27 декабря 2018 г.

Корректор З. В. Малькова
Компьютерная верстка И. В. Гревцовой

Подписано в печать 21.08.2019. Печать плоская
Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 14,75
Тираж 100 экз. Заказ № 8892

Библиотечно-издательский комплекс
Сибирского федерального университета
660041, Красноярск, пр. Свободный, 82а
Тел. (391) 206-26-16; <http://bik.sfu-kras.ru>
E-mail: publishing_house@sfu-kras.ru