

УДК 343.9:373

В. В. ТЕРЕШКОВА,

кандидат юридических наук, доцент

Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Россия

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ УСПЕШНЫХ ПРАКТИК ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ¹

Цель: проанализировать опыт образовательных организаций зарубежных стран в сфере противодействия коррупции.

Методы: сравнительно-правовой анализ, анкетирование, контент-анализ документов, экспертная оценка, тестирование экспертов по международной методике Questionnaire Profile of Demand.

Результаты: необходимость программы противодействия коррупции сформулирована в ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции»² и Методических рекомендациях Минтруда РФ по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций³, но конкретных мер противодействия коррупции в образовательных организациях не сформулировано. Однако контролирующие органы запрашивают информацию о наличии таких мер, например запрос прокуратуры Октябрьского района г. Красноярск в адрес образовательных организаций № 86-01-2014 «О мерах по противодействию коррупции в сфере образования» от 21 октября 2014 г.

Научная новизна: обобщение опыта противодействия коррупции в сфере образования в зарубежных странах и экспертного мнения специалистов международных организаций позволило сформулировать ряд рекомендаций для российских общеобразовательных организаций.

Практическая значимость: опыт по противодействию коррупции в зарубежных странах позволит руководителю образовательной организации выбрать из предложенных мер те, которые, по его мнению, будут эффективными в предупреждении коррупции в конкретной образовательной организации и разработать эффективную программу предупреждения коррупции.

Ключевые слова: коррупция; мониторинг; образовательная организация; повышение квалификации; программа противодействия коррупции; формула финансирования; этический кодекс педагогов; коррупция в образовании; коррупционные правонарушения; аудит образовательного учреждения.

Введение

Наличие коррупции в той или иной сфере общественной жизни является признаком ее системного кризиса. Сфера образования, к сожалению, не является исключением.

Всемирный банк выразил озабоченность тем, что у целого поколения детей сформировано мнение, что талант не имеет значения, а школы и университеты находятся в опасности коррупции в связи с большим объемом государственных расходов на образование. В большинстве стран мира выделяются огромные государственные средства на образование⁴.

Эксперты ООН по вопросам образования отмечают, что в некоторых странах потери бюджетных средств на пути от министерства образования до школ достигают 80 % (без учета средств на заработную плату). Средства, выделяемые на начальное и среднее образование, не попадают в школы, оседая в карманах коррумпированных чиновников.

В подавляющем большинстве стран в сфере образования занято больше работников, чем в любой другой бюджетной сфере. В 2013–2014 гг. в России функционировали 44 700 государственных и муниципальных общеобразовательных органи-

¹ Статья подготовлена по результатам проекта «Разработка коррупциогенной карты рабочего места руководителя муниципального образовательного учреждения» при поддержке КГАУ «Красноярский краевой фонд поддержки научной и научно-технической деятельности».

² О противодействии коррупции: Федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 (ред. 30.09.2013). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=172553> (дата обращения: 18.10.2014).

³ О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций: Письмо Минтруда России № 18-0/10/2-4077 от 22.07.2013.

⁴ Например, на реализацию Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг. выделены средства в объеме: 2014 г. – 393 408 141,5 тыс. руб.; 2015 г. – 430 569 206,3 тыс. руб.; 2016 г. – 469 597 300 тыс. руб.

заций⁵, в которых работают 1 032 000 учителей⁶. В Красноярске в 2013 г. насчитывалось 117 общеобразовательных организаций⁷.

В 2013 г. в фокусе внимания Transparency International стал уровень коррупции в образовании. В отчете представлены *мировые тенденции коррупции в образовании* (разд. 1) и *оценка уровня коррупции в школьном образовании* (разд. 2)⁸.

Создать эффективный механизм борьбы с коррупцией в сфере образования в рамках отдельно взятой страны или отдельно взятого города невозможно без учета имеющегося опыта. Поэтому практика предупреждения коррупции в сфере образования в ряде государств (Австралии, Австрии, Великобритании, Германии, Латвии, Польши, Словакии, США и др.) представляет практический интерес для российских образовательных организаций.

Результаты исследования

В рамках ЮНЕСКО принята программа «Образование для всех»⁹, период реализации которой завершается в 2015 г. Однако многие цели программы не достигнуты. Одним из препятствий для доступа к образованию была названа коррупция, «которую необходимо решительно обуздать» [1].

Коррупция в образовании наносит ущерб учебным заведениям во всем мире. Этот вывод подтверждает комиссия ЮНЕСКО, изучив ситуацию более чем в 60 странах. Во многих из них население считает образование сферой менее коррумпированной, нежели полиция или суд, однако проводимые опросы показывают, что образование рассматривается как коррумпированная или высококоррумпированная сфера.

Результаты оценки восприятия коррупции в образовании населением на 01.10. 2013 таковы: страны ЕС – 4 %; Кения – 37%; Пакистан – 43 %; Турция – 47 %; Вьетнам – 49%; Камерун – 72 %; Россия – 75 %. Для сравнения – общемировой индекс восприятия коррупции в образовании – 17 %¹⁰.

В России в системе образования отмечают высокий уровень коррупции с тенденцией к постоянному росту. По данным Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р», количество людей, столкнувшихся со взяточничеством в образовании, значительно увеличилось: с 14 % в 2009 г. до 18,3 % в 2010 г. [2].

По данным опросов, проведенных ВЦИОМ, образование с 2006 по 2013 гг. входило в 10 сфер деятельности, которые в наибольшей степени подвержены коррупции. В 2013 г. такого мнения придерживались 13 % респондентов [3].

По данным Генеральной прокуратуры РФ, образование в России входит в первую тройку сфер деятельности, которые в наибольшей степени подвержены коррупции [4]. В 2012 г. коррупционные преступления совершались:

- в правоохранительной сфере – 26 % (для сравнения: в 2011 г. – 34,1 %);
- в здравоохранении и социальной сфере – 17,8 % (в 2011 г. – 13,7 %);
- в образовании и науке – 15 % (в 2011 г. – 13,4 %).

Концепция модернизации российского образования на период 2013–2020 гг.¹¹ специальных мероприятий по борьбе с коррупцией не предусматривает. Разработчики концепции и руководители российского образования утверждают, что подходы, заложенные в документе, будут противодействовать коррупции. Эксперты придерживаются иного мнения. В отчете Transparency International «О коррупции в мире» (2013 г.) отмечается, что ни одна часть образовательного цикла (от начального до высшего) «не имеет иммунитета от коррупции»¹².

⁵ Число государственных и муниципальных общеобразовательных организаций. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/o-obr1.htm (дата обращения: 27.07.2014).

⁶ Численность обучающихся и учителей в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/o-obr2.htm (дата обращения: 04.09.2014).

⁷ Рейтинг общеобразовательных учреждений города Красноярск. URL: <http://krasobr.admkrsk.ru/doc.asp?id=4091> (дата обращения: 08.09.2014).

⁸ Global Corruption Report: Education. Transparency International, NY, 2013. URL: http://www.transparency.org/gcr_education (дата обращения: 20.10.2014).

⁹ Глобальное движение «Образование для всех» началось в 1990 г. в Джомтьене (Таиланд), где была проведена всемирная конференция по образованию для всех. URL: <http://www.unesco.lv/ru/obrazovaniie-1/obrazovaniie-dlia-vsiekh/obrazovaniie-dlia-vsiekh-1/> (дата обращения: 05.12.2014).

¹⁰ Global Corruption Report: Education. Transparency International. URL: http://www.transparency.org/gcr_education (дата обращения: 20.10.2014).

¹¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг.: Постановление Правительства РФ № 295 от 15.04.2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162182/?frame=5 (дата обращения: 10.11.2014).

¹² Global Corruption Report: Education. Transparency International. URL: http://www.transparency.org/gcr_education (дата обращения: 20.10.2014).

Это иллюстрируют коррупционные скандалы. Так, в ряде государств выбор строительных компаний и заключение контрактов на строительство или ремонт школ сопровождался коррупционными процедурами. В 2012 г. Правительство Ирака привлекло к ответственности за мошенничество предприятие, реализующее проект по строительству школ [5]. Обрушение крыш в ряде школ южной Италии признано прямым следствием систематической коррупции [6].

Другой коррупционный скандал разразился в Тюрингии (Германия), где одно из издательств при заключении договора на поставку учебной литературы для учеников выплачивало часть суммы контракта школьным советам [7]. Около 400 школ подозреваются в получении незаконного вознаграждения, которое по предварительным данным, составило более 100 тыс. евро [8].

Наличие коррупции в сфере образования не отрицают и руководители образовательных организаций г. Красноярск. По данным проведенного исследования, только 33 % опрошенных никогда не слышали о фактах привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения сотрудников образовательных учреждений¹³.

Проявления коррупции в сфере образования разнообразны. Так, в Польше коррупционными правонарушениями считают: распоряжение о закупке материалов для школы у дружественных компаний, взятки за прием в школу (коррупция на уровне директора), взятки за более высокие оценки, или понуждение к частным урокам (коррупция на уровне учителей), плату учителям за уроки, которые они не проводили, присвоение имущества школы [9].

В Словакии в числе коррупционных проступков в сфере образования исследователи рассматривают взяточничество, подарки, ложные требования, сговор, конфликт интересов, коммерческий подкуп и др. [10, с. 38].

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

поступления в вуз, не была замечена в получении спонсорской помощи. Это объяснимо, поскольку от аттестата, полученного в гимназии (и оценок в нем) зависит возможность поступления в высшие учебные заведения ФРГ [11].

Несмотря на особенности проявления коррупции, обусловленные национальной системой образования, можно выделить общие для всех стран формы проявления коррупции.

В большинстве стран они идентичны. К коррупционным правонарушениям относят: оплату доступа к школьному образованию; плату за обучение¹⁴, фиктивные данные о количестве школьников, где существует подушное финансирование; незаконные акты подкупа или обмана; растрату средств, выделенных школам; продвижение преподавателей на основе подкупа, а не таланта.

Коррупционную природу имеют сбор денежных средств с родителей на формирование фондов учебников, на ремонт школ, учителя-призраки, школы-призраки, репетиторство. В некоторых странах получила распространение практика, когда руководитель проекта платит бонус чиновнику, которому для проверки документов надо работать больше или дольше.

В аналитическом докладе по борьбе с коррупцией к коррупции в сфере образования относят: подкуп и взятки, хищения, действия в обход критериев, мошенничество и злоупотребления в академической среде¹⁵, неэтичное индивидуальное поведение, фаворитизм, nepotизм, коммерческий подкуп [12].

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

¹⁴ Как отметила бывший специальный докладчик ООН по вопросу о праве на образование К. Томашевски, в соответствии с законодательством в 135 странах предусмотрено бесплатное образование, но в 110 из них население оплачивает образование в той или иной форме.

¹⁵ Мошенничество в академической среде включает целый ряд деяний, среди которых плагиат, использование одной, уже ранее зачтенной в одном образовательном учреждении академической работы в другом образовательном учреждении для получения оценки, нарушение правил цитирования, использование в работе поддельных данных. См.: What Is Academic Fraud? // University of Virginia. The Honor Committee. URL: <http://www.virginia.edu/honor/what-is-academic-fraud-2/> (дата обращения: 12.10.2014).

¹³ Автор в составе творческого коллектива провела опрос руководителей 88 образовательных организаций г. Красноярск (ноябрь 2014 г.) в рамках проекта «Разработка коррупциогенной карты рабочего места руководителя муниципального образовательного учреждения».

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

Наиболее подробная таблица коррупционных нарушений составлена авторами книги «Коррупцированные школы, коррумпированные университеты: что делать?» [13; с. 63–64].

Руководители образовательных организаций г. Красноярск¹⁶ среди процессов с высокими коррупционными рисками называют: создание условий для внедрения инноваций, участие в различных проектах и грантах; осуществление муниципальных закупок; осуществление подбора и расстановки кадров; обеспечение эффективного взаимодействия и сотрудничество с органами власти и организациями.

Коррупционные риски, по мнению руководителей, могут возникать при формировании фонда оплаты труда, в особенности стимулирующей части (надбавок, доплат); при привлечении дополнительных источников финансовых и материальных средств со стороны благотворительных фондов/ спонсоров.

Большинство стран предпринимают активные действия для снижения и предупреждения коррупции в образовании.

Во многих странах для снижения потенциальных коррупционных рисков в области финансирования школ была принята система финансирования по формуле. Более 10 лет назад такая система была внедрена в Австралии, Великобритании, Канаде. Эксперты отмечают, что главной целью этой системы финансирования было повышение автономии школ [13, с. 128–129].

Сегодня эта практика получила распространение во многих европейских странах и странах СНГ. Средства школам выделяются на основе удельных затрат на одного учащегося. В некоторых странах в формуле учитывается соотношение между учителями и обучающимися, потребности учеников из неблагополучных семей и другие критерии. Формула определяет объем средств на конкретные ресурсы. Решение о расходовании денежных средств принимает директор, школьный совет или они совместно.

Например, в Англии выделяются дополнительные средства «для защиты небольших школ; и школ с

более высокими затратами на рабочую силу». Могут быть предоставлены дополнительные дотации для преодоления трудностей в обучении, например, английскому языку или математике, для обеспечения «особых образовательных потребностей своих учеников» [14, п. 11.7].

По результатам сравнительного исследования, эксперты МИПО ЮНЕСКО¹⁷ пришли к выводу, что финансирование по формуле повышает прозрачность и подотчетность при соблюдении определенных условий. В числе таких: надежная система сбора и проверки данных; аудит; эффективные инструменты обнаружения мошенничества и коррупции [13, с. 131].

Для предупреждения коррупции во многих странах введен обязательный внутренний и внешний аудит в образовательных организациях.

В Бразилии Государственная счетная палата проводит аудит лишь в том случае, если поступила информация о проблемах. Ответственность за проведение аудита ложится на местные органы власти. Но аудит проводится не регулярно, что не позволяет добиться от руководителей школ подотчетности по финансовым вопросам. Но даже нерегулярный аудит позволяет выявить нарушения. Согласно отчету 2010 г. Федерации промышленности в штате Сан-Пауло, ежегодно в Бразилии на систему образования выделяется 32–53 млрд долларов США. Если пресечь коррупцию, то число бразильских учащихся начальной школы может быть увеличено с 34,5 до 51 млн. человек [15].

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

Заслуживает внимания структура отчета аудитора. Генеральный аудитор сделал анализ управления наличными денежными средствами в школах и пришел к выводу, что школы обеспечивают сбалансированность бюджетов. Однако в отчете аудитор отметил, что «школьным советам необходимо принимать активное участие в процессе подготовки бюджета», указал на «отсутствие в бюджетном документе долгосрочного планирования» и сформулировал рекомендации по созданию систем финансового менеджмента, которые

¹⁶ Были опрошены руководители 88 образовательных организаций Красноярск (ноябрь 2014 г.)

¹⁷ UNESCO International Institute for Educational Planning. URL: <http://www.iiep.unesco.org/> (дата обращения: 12.10.2014)

позволят принимать более эффективные решения – улучшить практику управления наличностью, усовершенствовать регистрацию финансовых решений на заседаниях школьного совета и другие меры [13, с. 138].

В Англии аудит проводится на регулярной основе на уровне школы, внутренний (для местного органа власти) и внешний (районный аудит) [14]. Так, по результатам аудита, директору одной из английских школ и его заместителю предъявлено обвинение в мошенничестве путем злоупотребления положением, отмывании денег, заговоре с целью обмана и представления ложного бухгалтерского учета [16].

Использование компьютерных технологий позволяет минимизировать затраты на проведение аудита. В ряде стран (Австралия, Англия) тщательная проверка бюджета школы администрацией школы дополняется мониторингом школьного совета.

Р. Левачик, П. Доунс и другие ученые, основываясь на сравнительных исследованиях, пришли к выводу, что финансирование на основе показателей может привести к снижению коррупции при выполнении ряда условий. В их числе: подготовка и руководство по финансовым процедурам для руководителей школ и советов управляющих; регулярный внутренний контроль лицом, независимым от руководителя школы; регулярный внешний аудит и др. [17, с. 144–145].

Законодательство некоторых стран предусматривает обучение персонала школы финансовому менеджменту. В Англии директора школ должны пройти обучение и получить общенациональную квалификацию руководителя [18]. Обучение рассчитано на срок от 6 до 18 месяцев, некоторые колледжи устанавливают срок не менее 18 месяцев. Программа включает темы: основные инструменты управления, в том числе оперативного и стратегического планирования; управление персоналом, финансовый менеджмент; вопросы трудового законодательства, обеспечение здоровья и безопасности детей; взаимодействие с органами власти, сотрудниками и родителями и др.

В Бразилии для школ центральный орган власти штата выпускает пособие по финансовой автономии, в котором содержится информация о законодательстве, о формуле финансирования и рекомендации по управленческой деятельности [13, с. 136].

Законодательство Англии возлагает на школы обязательство иметь надежную систему контроля по предупреждению мошенничества или нецелевого использования государственных средств и имущества. Руководящий орган и руководитель учреждения должны информировать всех сотрудников о школьной политике и мерах по предотвращению мошенничества

и воровства. С этой информацией должен быть ознакомлен вновь принимаемый школьный персонал и руководители при вступлении в должность [14, п. 2.17].

В ряде стран на учителей, как и на других государственных служащих, распространяются положения антикоррупционного законодательства. Например, весь штат преподавателей в школах ФРГ – государственные служащие земли (субъекта федерации). Поскольку вопросы образования относятся к компетенции земель, соответствующие правовые акты устанавливаются в каждой земле отдельно [19, 20, 21]. «Антикоррупционные директивы» приняты во всех 16 землях ФРГ [22] и предъявляют к преподавательскому составу серьезные требования.

Так, компания Apple для продвижения своей продукции в образовательной среде Германии проводила семинары и конференции и несла расходы по оплате проживания и пребывания в отелях (в том числе класса люкс) преподавателей школ, участвующих в таких семинарах и конференциях и использующих продукцию фирмы Apple в образовательном процессе. Но в 10 землях ФРГ (в их числе – Рейнланд-Пфальц, Северный Рейн-Вестфалия и Северная Саксония) учителя не имеют права участвовать в таких мероприятиях, так как это не соответствует требованиям кодексов этики. В Саксонии-Ангальт участие в подобных мероприятиях возможно только в рамках программ повышения квалификации по направлению от Института повышения квалификации и педагогического образования, в Баден-Вюртемберге преподаватель должен получить письменное разрешение от руководства школы на участие [22].

Аналогичным образом решается вопрос с предупреждением коррупции в системе школьного образования Австрии, где учителя и руководители образовательных учреждений также являются государственными служащими земель [23]. Федеральный закон о служебном праве учителей земель предусматривает целый ряд обязанностей антикоррупционного характера как для учителей государственных школ, так и для их руководителей. В §29 установлена общая обязанность учителя вести себя таким образом, чтобы не утратить доверия общества в добросовестность исполнения им своих должностных обязанностей. В силу § 37 учителя и руководитель образовательного учреждения обязаны сообщать обо всех, ставших им известных деяниях, которые могут являться уголовно-наказуемыми (в том числе и обо всех случаях взяточничества). В § 34 установлено требование отказаться от дальнейшего исполнения своих обязанностей в случае возникновения конфликта интересов.

Во многих странах как проявление коррупции рассматривают репетиторство. В отчете всемирного мониторинга ЮНЕСКО «Образование для всех» за 2013–2014 гг. сообщается, что ежегодно домохозяйства тратят на частные уроки 2,4 млрд долларов США, что эквивалентно 27 % государственных расходов на образование. Оплата частных преподавателей составляет существенную часть расходов домохозяйств на образование: в среднем 47 % бюджета сельских домохозяйств и 40 % – городских. Дети богатых домохозяйств почти в два раза чаще, чем бедные, обращаются к частным репетиторам [24].

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

В Грузии 1/4 учащихся обращается к частным репетиторам, из них 69 % к преподавателям вне школы, 13 % – в школе. В Южной Корее расходы на частное репетиторство составляют 80 % от общих государственных расходов на образование. В Сингапуре затраты на репетиторство составляют 680 млн долларов в год¹⁸.

Лишь немногие страны (например, Южная Корея) ввели официальный запрет на репетиторство. Другие страны (Кения) ввели запрет учителям проводить частные уроки со своими учениками. Однако запреты не принесли положительных результатов, поскольку учителям не была предоставлена компенсация [25]. В России Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» установил запрет на репетиторство с учащимися своей школы, если такое репетиторство может привести к конфликту интересов (ч. 3 ст. 48) [26]. Но как показало исследование, руководители не всегда распознают конфликт интересов в ситуациях, где он присутствует.

Эффективной мерой в борьбе с коррупцией эксперты справедливо называют «прозрачность» деятельности образовательной организации. Для обеспечения «прозрачности» принимают различные меры.

В законодательстве зарубежных стран установлено требование публиковать информацию о школьном бюджете и расходовании школой этих средств (объем информации в разных странах различен).

Такая информация предоставляется всем желающим. В Англии публикация бюджета образования способна привлечь налогоплательщиков на защиту финансирования школ.

В Индии (штат Раджастан) 28 % школ ввели доступные для общественного контроля стенды, на которых отражается ключевая информация, связанная с деятельностью школы (финансовые вложения в школу; посещаемость учителей и др.). Общедоступность информации об оплате рассматривается в качестве одного из ключевых направлений мониторинга, по результатам которого должностные лица обязаны принимать меры [27]. В ряде стран для достижения «прозрачности» активно используются СМИ и Интернет-технологии.

Действенным элементом механизма борьбы с коррупцией зарубежные эксперты называют этическое образование, которое воспитывает у педагогов нетерпимое отношение к коррупции. Во многих странах (Австралия, Австрия, Индия, Канада, Китай, Литва, Непал, Шотландия) приняты этические кодексы педагогов [28].

Этический кодекс педагога в большинстве стран мира рассматривается как часть профессиональных стандартов и, на наш взгляд, является эффективным инструментом саморегулирования. Например, в соответствии с п. 59 Этического кодекса педагогов Литвы «с профессиональной этикой педагога не сочетаются ни получение взятки, ни ее дача». Кодекс подробно описывает, какого рода подарки могут быть подарены учителям [29]. В Австрии установлен общий запрет для преподавателей на получение подарков в связи с исполнением ими своих обязанностей, за исключением подарков небольшой стоимости, либо так называемых «подарков из вежливости», о получении которых учитель должен сообщить своему руководству (§ 41 Федерального закона о служебном праве учителей земель).

В российском Модельном кодексе профессиональной этики педагогических работников¹⁹ закреплена обязанность педагогов «принимать меры по недопущению коррупционно опасного поведения педагогических работников, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости» (п. 10).

¹⁹ Модельный кодекс профессиональной этики педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Письмо Министерства образования и науки РФ № 09-148 от 06.02.2014 г. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70490592/> (дата обращения: 02.12.2014).

¹⁸ Global Corruption Report: Education. Transparency International. URL: http://www.transparency.org/gcr_education (дата обращения: 20.10.2014).

На основе Модельного кодекса образовательные организации во многих регионах России приняли этические кодексы, в некоторых – ведется подготовительная работа. Однако широк и спектр и отрицательных мнений.

Антикоррупционную позицию, на наш взгляд, следует формировать уже в школьных аудиториях. Молодежь в возрасте от 15 до 24 лет составляет почти пятую часть населения мира, и Transparency International обоснованно полагает, что у них есть «потенциал остановить коррупцию в качестве граждан сегодня и в качестве лидеров завтрашнего дня»²⁰. Занятия по противодействию коррупции могут быть включены в учебный план как, например, в Болгарии (занятия для 9–12 классов были введены в 255 школах) или проводиться в рамках дополнительного образования (программу дополнительного образования «Коррупция и меры противодействия ей» для 9–11 классов разработали эксперты Антикоррупционного центра «Трансперенси Интернешнл-Р» в г. Санкт-Петербурге²¹).

Образовательная организация вправе определить форму занятий самостоятельно. Со стороны органов управления образования возможна методическая помощь. В этом аспекте представляет интерес системный подход Министерства образования Болгарии, которое принимало участие в разработке курса по противодействию коррупции²² с участием представителей научных кругов, а также Института подготовки учителей и организовало обучение учителей, которые преподают курсы по борьбе с коррупцией [10, с. 81]. Руководители образовательных организаций г. Красноярска указали, что повышения квалификации по вопросам противодействия коррупции за последние 5 лет не проводилось.

Выводы

Требование о формировании программы предупреждения коррупции в образовательной организации появилось сравнительно недавно, в 2013 г. Опрос руководителей показал, что у образовательных

организаций, к сожалению, недостаточно ресурсов для формирования и реализации такой программы.

Меры противодействия коррупции в зарубежных странах прошли апробацию, что позволяет увидеть их преимущества и недостатки. Некоторые меры представляют интерес для законодателя, некоторые могут быть внедрены в российских образовательных организациях без изменений законодательства.

Полагаем, что существенно снизить коррупцию может финансирование школ на основе показателей. В этом контексте интересен опыт тех стран, где созданы механизмы финансовой поддержки небольших школ, школ с дополнительными потребностями. Финансирование по формуле предполагает осуществление эффективного контроля за расходованием бюджетных средств. Как показывает опыт зарубежных стран, внутреннего аудита недостаточно. «Прозрачность» и точность финансовых отчетов обеспечивает внешний аудит, который проводит орган образования или частные аудиторы, не работающие в школе. Процедуры мониторинга и аудита должны проводиться систематически. Практическую значимость для руководителей будут иметь не только выявленные нарушения, но и рекомендации, призванные помочь руководителю в создании системы эффективного финансового менеджмента.

Как правило, директора российских школ, как и во многих странах, являются учителями, которые не всегда разбираются в тонкостях бюджетных процедур. Некомпетентность и незнание финансовых процедур повышает риск ненадлежащего использования бюджетных средств (умышленно или нет).

Эффективной мерой предупреждения коррупции в образовании, на наш взгляд, может стать повышение навыков управления образовательным учреждением, включая навыки финансового менеджмента. Это отмечают и руководители образовательных организаций Красноярска. Представляется обоснованным требование в ряде стран пройти обязательное обучение и получить квалификацию для занятия должности руководителя образовательной организации. Целесообразно обучение не только административного персонала школ, но и членов Попечительских советов, Советов родителей.

Сравнительный анализ реализуемых по всему миру проектов показал, что ключевой мерой в борьбе с коррупцией в сфере образования является обеспечение прозрачности информации о формировании и расходовании средств школьного бюджета. Установленное российским законодательством требование о размещении на сайте публичного отчета о дея-

²⁰ Global Corruption Report: Education. Transparency International. URL: http://www.transparency.org/gcr_education (дата обращения: 20.10.2014).

²¹ URL: <http://www.transparency.org/ru/antikorrupcionnoe-obrazovanie/tcentr-ti-r-razrabotal-programmy-antikorrupcionnogo-obrazovaniia> (дата обращения: 18.06.2014).

²² Методика курса включает теорию и практические занятия, проведение исследований на тему, визиты в государственные учреждения и суды, а также решение кейсов.

тельности школы, в том числе финансового, решает проблему лишь отчасти. Анализ публичных отчетов в большинстве случаев иллюстрирует формальный подход руководителей, отчеты лишь некоторых образовательных организаций обеспечивают прозрачность их финансовой деятельности.

Программа предупреждения коррупции должна базироваться на этических нормах. Но решение о необходимости принятия этического кодекса образовательная организация должна принимать самостоятельно. Контролировать соблюдение этических норм возможно и в отсутствие единого свода правил. Например, учителя провинции Онтарио (Канада) решили не разрабатывать кодекс поведения, а создали коллегия учителей, которая принимает дисциплинарные меры, вплоть до лишения сертификации за профессиональные проступки или некомпетентность. В некоторых странах работают этические комиссии.

Успешность антикоррупционных мер в образовательном учреждении в одном государстве не гарантирует эффективность их применения в другом. Для правильного выбора наиболее действенных антикоррупционных механизмов необходимо исследование сложившейся ситуации в конкретной образовательной организации, в которой планируется введение тех или иных антикоррупционных мер.

Список литературы

1. The Dakar Framework for Action. Education For All: Meeting Our Collective Commitments. URL: <http://www.unesco.org/education/wef/en-leadup/dakfram.shtml> (дата обращения: 01.09.2014).
2. Коррупция в России: пора что-то менять. На фоне растущего уровня коррупции в стране все больше и больше россиян выражают готовность противодействовать ей. URL: [http://info\(rt\)transparency.org.ru](http://info(rt)transparency.org.ru) (дата обращения: 10.10.2014).
3. Коррупция в России: мониторинг. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572> (дата обращения: 23.10.2014).
4. Статистические и аналитические материалы о состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией в 2012 г. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-81540/> (дата обращения: 23.10.2014).
5. Facts and Figures. World Bankgroup. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTDOH/Resources/588889-381352645465/INT_Facts_and_Figures_FY13_WEB.pdf (дата обращения: 18.10.2014).
6. URL: <http://www.orizzontescuola.it/news/edilizia-e-responsabilit-penali-tre-vie-fuga-dirigenti-crollo-darwin-ancora-polemiche-rspp-cond> (дата обращения: 18.06.2014).
7. Schulbuch-Skandal: Neue schwere Vorwürfe gegen Schulen//Thüringer Allgemeine. URL: <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/leben/detail/-/specific/Schulbuch-Skandal-Neue-schwere-Vorwuerfe-gegen-Schulen-360682700> (дата обращения: 18.06.2014).
8. Hoehne N. Korruptionsverdacht beim Schulbuchkauf. URL: <http://www.boersenblatt.net/801693/> (дата обращения: 10.06.2014).
9. Ogradzinska T. The Impact of Corruption in Education in Poland. Attacking corruption in education systems: What is it doing to the young? URL: http://iacconference.org/en/archive/document/attacking_corruption_in_the_education_system (дата обращения: 08.11.2014).
10. Plikšnys A., Kopincka S., Hrynevych L., Palicarsky C. Transparency in education in Eastern Europe, ИЕП, 2009.
11. Korruption in der Schule. URL: <http://korruption-in-deutschland.blogspot.ru/2012/06/in-der-schule.html> (дата обращения: 11.09.2014).
12. An Analytical Framework for combating corruption. URL: http://www.usaid.gov/pdf_docs/PNADD630.pdf. (дата обращения: 11.09.2014).
13. Hallak J., Poisson M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? URL: <http://www.unesco.org.iiep>. (дата обращения: 18.06.2014)
14. Schemes for financing schools Statutory guidance for local authorities, February 2014. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284968/Schemes_for_financing_schools.pdf (дата обращения: 12.11.2014).
15. DECOMTEC Área de Competitividade Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. 2010. Equipe Técnica. Março de 2010. URL: <http://custo-economico-da-corrupcao-final%20.pdf> (дата обращения: 12.11.2014).
16. Stewart W. Former head to be prosecuted for fraud at school. URL: <https://www.tes.co.uk/article.aspx?storycode=6241707> (дата обращения: 18.06.2014).
17. Levacic R., Downes P. Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: A Comparative Analysis. International Institute for Educational Planning (ИЕП), UNESCO, 2004. URL: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED499631.pdf>. (дата обращения: 12.11.2014).
18. National Professional Qualification for Headship (NPQH). URL: <https://www.gov.uk/national-professional-qualification-for-headship-npqh> (дата обращения: 18.06.2014).
19. Landesbeamtengesetz (LBG). URL: http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&docid=jlr-BG-BW2010_rahmen&psml=bsbawueprod.psml&max=true (дата обращения: 22.08.2014).
20. Bayerisches Beamtengesetz. URL: <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&st=null&doc.id=jlr-GBY2008rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>(дата обращения: 22.08.2014).

21. Niedersächsisches Beamtengesetz vom 25. März 2009. URL: <http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/cgk/page/bsvorisprod.psm1?doc.hl=1&doc.id=jlr-BGND2009 rahmen%3Ajuris-lr00&documentnumber=1&numberofresults=155&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true#focuspoint> (дата обращения: 08.10.2014).
22. Fuest B. Apples Werbefeldzug in deutschen Klassenzimmern. URL: <http://www.welt.de/wirtschaft/article121973337/Apples-Werbefeldzug-in-deutschen-Klassenzimmern.html> (дата обращения: 09.10.2014).
23. Bundesgesetz über das Dienstrecht der Landeslehrer. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008549> (дата обращения: 18.06.2014).
24. Education for all. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654e.pdf>. (дата обращения: 08.11.2014).
25. Hallak J., Poisson M. Ethics and corruption in education: an overview. URL: <http://equip123.net/JEID/articles/1/1-3.pdf> (дата обращения: 01.11.2013).
26. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.11.2014)
27. UNESCO launches ETICO, new portal to fight corruption in education. URL: <http://www.anti-corruption.org/index.php/en/news/82-news/302-unesco-etico-portal> (дата обращения: 18.06.2014).
28. Van Nuland S., Khandelwal B.P. Ethics in education: the role of teacher codes Canada and South Asia. Paris: International Institute for Educational Planning, 2006.
29. URL: <http://www.ktu.lt/lt/ktu/kodeksas.html> (дата обращения: 11.11.2014).

В редакцию материал поступил 08.12.14

© Терешкова В. В., 2015

Информация об авторе

Терешкова Валентина Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права, Сибирский федеральный университет
Адрес: 660041, г. Красноярск, пр. Свободный, 79/10, тел.: (391) 206-23-29
E-mail: Tereshkova@list.ru

Как цитировать статью: Терешкова В.В. Сравнительный анализ успешных практик противодействия коррупции в сфере школьного образования в зарубежных странах // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1 (33). С. 262–271.

V. V. TERESHKOVA,

PhD (Law), Associate Professor

Siberia Federal University, Krasnoyarsk, Russia

COMPARATIVE ANALYSIS OF SUCCESSFUL PRACTICES OF CORRUPTION COUNTERACTION IN THE SPHERE OF SCHOOL EDUCATION IN FOREIGN COUNTRIES²³

Objective: to analyze the practice of corruption counteraction in the sphere of school education in foreign countries.

Methods: comparative-legal method, polling, content analysis of documents, expert evaluation, testing of experts with an international technique Questionnaire Profile of Demand.

Results: the need for the corruption counteraction program is stated in Art. 13.3 of the Federal Law “On corruption counteraction”²⁴ and Methodological recommendations of the Russian Ministry of Labor on corruption risks evaluation when implementing functions²⁵, but no definite measures for corruption counteraction in educational organizations have been formulated. Nevertheless, the controlling bodies inquire for information on such measures. As an example, we cite an inquiry of Krasnoyarsk Oktyabrskiy region Prosecutor’s Office to educational organizations of October 21, 2014 no. 86-01-2014 “On measures for corruption counteraction in the sphere of education”.

Scientific novelty: summarizing the experience of corruption counteraction in the sphere of education in foreign countries and the experts’ opinion of the specialist of international organizations allowed to formulate a number of recommendations for the Russian educational establishments.

Practical value: the experience of corruption counteraction in foreign countries will allow the head of an educational establishment to choose those of the proposed measures, which will be efficient in corruption prevention, and to elaborate an efficient program for corruption prevention.

Key words: corruption; monitoring; educational organization; advancing qualification; program for corruption counteraction; financing formula; ethical code of educators; corruption in education; corruptive crimes; audit of an educational establishment.

²³ The article is prepared it the results of the project “Elaboration of corruption chart of a head of municipal educational establishment”, implemented with the support of Krasnoyarsk district Fund for promoting the Scientific and Scientific-technical activity”.

²⁴ On corruption counteraction: Federal Law of 25.12.2008 no. 273-FZ (edited 30.09.2013). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=172553> (accessed on: 18.10.2014).

²⁵ On evaluating corruption risks when implementing functions: Letter of the Russian Ministry of Labor of 22.07.2013 N 18-0/10/2-4077.

References

1. <http://www.unesco.org/education/wef/en-leadup/dakfram.shtm> (accessed: 01.09.2014).
2. [http://info\(rt\)transparency.org.ru](http://info(rt)transparency.org.ru) (accessed: 10.10.2014).
3. <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114572> (accessed: 23.10.2014).
4. <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-81540/> (accessed: 23.10.2014)
5. http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/588889-381352645465/INT_Facts_and_Figures_FY13_WEB.pdf (accessed: 18.10.2014).
6. <http://www.orizzontescuola.it/news/edilizia-e-responsabilit-penali-tre-vie-fuga-dirigenti-crollo-darwin-ancora-polemiche-rspp-cond> (accessed: 18.06.2014).
7. <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/leben/detail/-/specific/Schulbuch-Skandal-Neue-schwere-Vorwuerfe-gegen-Schul-en-360682700> (accessed: 18.06.2014).
8. Hoehne, N. Korruptionsverdacht beim Schulbuchkauf, available at: <http://www.boersenblatt.net/801693/> (accessed: 10.06.2014).
9. Ogrodzinska, T. The Impact of Corruption in Education in Poland. Attacking corruption in education systems: What is it doing to the young? Available at: http://iacconference.org/en/archive/document/attacking_corruption_in_the_education_system (accessed: 08.11.2014).
10. Plikšnys, A., Kopincka, S., Hrynevych, L., Palicarsky, C. Transparency in education in Eastern Europe, IIEP, 2009.
11. <http://korruption-in-deutschland.blogspot.ru/2012/06/in-der-schule.html> (accessed: 11.09.2014).
12. http://www.usaid.gov/pdf_docs/PNADD630.pdf. (accessed: 11.09.2014).
13. Hallak, J., Poisson, M. Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? Available at: <http://www.unesco.org.iiep>. (accessed: 18.06.2014)
14. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284968/Schemes_for_financing_schools.pdf (accessed: 12.11.2014).
15. <http://custo-economico-da-corrupcao-final%20.pdf> (accessed: 12.11.2014).
16. Stewart, W. Former head to be prosecuted for fraud at school, available at: <https://www.tes.co.uk/article.aspx?storycode=6241707> (accessed: 18.06.2014).
17. Levacic, R., Downes, P. Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: A Comparative Analysis. International Institute for Educational Planning (IIEP), UNESCO, 2004, available at: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED499631.pdf>. (accessed: 12.11.2014).
18. <https://www.gov.uk/national-professional-qualification-for-headship-npqh> (accessed: 18.06.2014).
19. http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&docid=jlr-BGBW2010_rahmen&psml=bsbawueprod.psml&max=true (accessed: 22.08.2014).
20. <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&st=null&doc.id=jlr-GBY2008rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>(accessed: 22.08.2014).
21. http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/cgk/page/bsvorisprod.psml?doc.hl=1&doc.id=jlr-BGND2009_rahmen%3Ajuris-lr00&documentnumber=1&numberofresults=155&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true#focuspoint (accessed: 08.10.2014).
22. Fuest, B. Apples Werbefeldzug in deutschen Klassen zimmern, available at: <http://www.welt.de/wirtschaft/article121973337/Apples-Werbefeldzug-in-deutschen-Klassenzimmern.html> (accessed: 09.10.2014).
23. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008549> (accessed: 18.06.2014).
24. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654e.pdf>. (accessed: 08.11.2014).
25. Hallak, J., Poisson, M. Ethics and corruption in education: an overview, available at: <http://equip123.net/IEID/articles/1/1-3.pdf> (accessed: 01.11.2013).
26. <http://www.consultant.ru> (accessed: 11.11.2014)
27. <http://www.anti-corruption.org/index.php/en/news/82-news/302-unesco-etico-portal> (accessed: 18.06.2014).
28. Van Nuland, S., Khandelwal, B.P. Ethics in education: the role of teacher codes Canada and South Asia. Paris: International Institute for Educational Planning, 2006.
29. <http://www.ktu.lt/lt/ktu/kodeksas.html> (accessed: 11.11.2014).

Received 08.12.14

Information about the author

Tereshkova Valentina Vladimirovna, PhD (Law), Associate Professor of the Chair of International Law, Siberia Federal University, Address: 79/10 Svobodniy Prospekt, 660041, Krasnoyarsk, tel.: (391) 206-23-29
E-mail: Tereshkova@list.ru

How to cite the article: Tereshkova V.V. Comparative analysis of successful practices of corruption counteraction in the sphere of school education in foreign countries. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2015, no. 1 (33), pp. 262–271.

© Tereshkova V. V., 2015