

EFFECTIVE METHODS AND STRATEGIES TO COMBAT CORRUPTION IN PUBLIC EDUCATION INSTITUTIONS

Student of Tashkent state university of law Khamzakhonov Sunnatillo

Student of Tashkent state university of law Tukhtamurodov Sardor

Student of Tashkent state university of law Sobirjonov Odiljon

Senior lecturer in at Tashkent state university of law, PhD,

Khurshida Abzalova

Annotation: The specifics of combating corruption in schools are examined and a variety of crimes associated with corruption is provided in this article. Based on a deep analysis of the opinions of the founding scientists, the authors studied the main points of the application of strategies to mitigating with corruption.

Key words: corruption, education system, efficiency of methods combatting corruption, restoration, liberal approach, punitive system, damages, consequences of a crime.

ЭФФЕКТИВНЫЕ МЕТОДЫ И СТРАТЕГИИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В УЧРЕЖДЕНИЯХ НАРОДНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**Студент Ташкентского государственного юридического
университета Хамзахонов Суннатилло**

**Студент Ташкентского государственного юридического
университета Тухтамуродов Сардор**

**Студент Ташкентского государственного юридического
университета Собиржонов Одилжон**

**Доктор юридических наук Ташкентского государственного
юридического университета Абзалова Хуршида Мирзиятовна**

Аннотация: В данной статье рассматривает специфика борьбы с коррупцией в учреждениях народного образования, приводится стратегии по борьбе с ней. На основе глубокого анализа мнений ученых-основоположников, авторами были изучены основные методы борьбы с коррупцией

Ключевые слова: коррупция, система образования, судебная система, эффективные методы борьбы с коррупцией, борьба с преступностью, либеральный подход, ущерб, последствий преступления.

Противодействие коррупции - одно из приоритетных направлений государственной политики Республики Узбекистан. Коррупция является коррозией демократического общества, создает преграды на пути развития любого государства. Антикоррупционные меры, принимаемые государством осуществляется посредством разработки и реализации антикоррупционной политики.

На сегодняшний день в Республике Узбекистан в области противодействия коррупции внимание акцентируется прежде всего на формирование в обществе антикоррупционного правосознания, то есть культурного и внешнего неприятия взяточничества в любых ее проявлениях, чтобы сформировать у субъектов общественных отношений внутреннее убеждение, что совершать коррупцию не только опасно, но и позорно, а жить честно - выгодно и престижно. Для выполнения и достижения данной цели основная и исключительная роль принадлежит образовательным учреждениям.

В нашем государстве принят ряд нормативно-правовых документов в сфере противодействия коррупции, например, закона «О противодействии коррупции», Указ Президента Республики Узбекистан от 27 мая 2019 года №УП-5729 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан» и так далее. Но самое главное, что нам необходимо - это эффективные механизмы реализации данных правовых норм, в особенности в такой важной части жизни общества, как образовательная сфера. В 2019 году, в своем годовом отчете, Всемирный банк выразил свое опасение тем, что у подавляющего большинства представителей лиц, с 6 до 14 лет, сложилось мнение, согласно которому

талант и старания не имеют особого 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 образование

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. Данный факт опять-таки свидетельствует об огромной угрозе, исходящей именно от внутри организационного строения самой образовательной системы, учитывая тот факт, что в большинстве государств в сфере народного образования занято больше сотрудников, чем в любой иной бюджетной сфере. Для представления: В 2019–2020 гг. в Российской Федерации вели свою деятельность более 44 700 государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, в которых заняты были примерно 1 032 000 учителей. В то же время в Республике Узбекистан количество, работающих учителей в общеобразовательных школах Республики Узбекистан в 2019-2020 учебном году достигло 481 604 человек, что на 8,28% выше по сравнению с 2018-2019 учебным годом. Именно данным фактором, вызваны столь большие опасения и требование реформирования внутриорганизационной структуры государственных ведомств, в компетенцию которых входит координирование деятельности образовательных учреждений.

Коррупции в сфере народного образования может проявляться в различных формах: фаворитизм, взяточничество, протекционизм, nepotизм (кумовство), лоббизм, незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконная приватизация, вымогательство, знаменитый народный “таниш-билиш” (использование собственного положения для получения доступа к общественным ресурсам – товарам, услугам, источникам доходов, привилегиям, посредством подключения к работе родственников, друзей, знакомых). Так, в Республике Польше, в соответствии с национальным законодательством, коррупционными правонарушениями считают: получение взятки за прием в школу, решение о закупке материалов для школы у дружественных компаний, оплата учителям государственных школ за школьные уроки, взятки за более высокие оценки, или понуждение к

частным урокам (коррупция на уровне учителей), присвоение средств школы[1]. В ФРГ к коррупционным правонарушениям относят также и не официальную и не согласованную с муниципалитетом финансовую спонсорскую помощь.

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

В аналитическом докладе по борьбе с коррупцией Global Corruption Report: Education, к коррупции в сфере образования относят: подкуп и взятки, хищения, действия в обход критериев, мошенничество и злоупотребления в академической среде, неэтичное индивидуальное поведение, фаворитизм, nepotизм, коммерческий подкуп. 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.[2] Тем не менее как видно из вышеприведенных причин и условий возникновения преступных по своей сущности явлений в школьном образовании, называть какую-либо определенную причину и соответствующую ей условие было бы весьма нецелесообразным и некорректным, ибо к проявлению в школьном образовании подобного рода коррупционных и связанных с коррупцией явлений способствуют комплекс социальных и экономических факторов. В современной экономической науке принято отмечать множественность причин коррупции, выделяя экономические, институциональные и социально-культурные факторы.

К экономическим причинам проявлению коррупции стоит, безусловно, указать на низкие заработные платы учителей государственных школ, низкую социальную обеспеченность и их незащищенность как в правовом, так и в экономическом плане на давления извне (от родителей учащихся, руководства школы или руководства управления народного образования). Коррупция расцветает всюду, где отсутствует достаточная материальная обеспеченность преподавателей и руководителей школ. Особенно это заметно в развивающихся и в переходных странах, но проявляется и в развитых странах.

Институциональными причинами коррупции считаются высокий уровень закрытости в работе школьных учреждений и ведомств,

занимающиеся общим надзором и мониторингом за качеством предоставляемого в школах образования. Громоздкая система отчетности, отсутствие прозрачности в системе траты бюджетных средств, слабая кадровая политика, допускающая распространение синекур и возможности продвижения по службе вне зависимости от действительных результатов работы служащих являются также причинами к проявлению коррупции. Кроме того, отсутствие должного внимания со стороны вузов при подготовке будущего кадрового состава на преподавание будущим педагогам норм и правил этического поведения также является одним из заметных пробелов в подготовке будущих руководящих и преподавательских кадров.

Социально-культурными причинами коррупции являются деморализация общества, недостаточная информированность и организованность граждан, общественная пассивность в отношении своеволия директоров, руководителей ведомств, в компетенции которых входят надзор и мониторинг за школьным образованием[3]

В качестве основных причин коррупции в сфере образования в нашей стране можно отметить следующие:

- Недостаточный уровень заработной платы учителей, преподавателей учебных заведений, что приводит к поиску дополнительного источника дохода, в то же время низкая компетенция педагогов, что также влияет на запуск коррупционного механизма;
- Руководителями государственных органов, надзирающих и осуществляющих мониторинг за деятельностью школ в большинстве случаев являются именно сами педагоги, что также провоцирует к проявлению фаворитизма и продажности продвижения в карьерном росте учителей. Во многих развитых государствах Запада, а также в развитых и передовых Восточноазиатских странах, руководителями школ и органов, занимающихся надзором и осуществлением мониторинга становятся профессиональные бюрократы-руководители, прошедшие обучение на профессиональном уровне и имеющих узкую специализированность, нацеленную на осуществление деятельности только в руководящих должностях.
- Отсутствие достаточного и необходимого финансирования системы образования. Не получив в достаточном объеме для осуществления образовательной деятельности материальных средств, образовательные учреждения, в том числе школы, вынуждены искать иные источники финансирования для осуществления своей деятельности;

- низкий уровень подготовки поступающих в средне-специальные и высшие учебные заведения, вызванное желанием родителей поступающих, чтоб их дети обучались в престижных учебных заведениях;
- отсутствие мотивации учащихся к самостоятельному обучению, что заставляет их искать легкие пути решения при сдаче экзаменов, получении дипломов и т.д.;

Стратегии по предупреждению коррупции в образовании могут быть сгруппированы в две основные категории: общие и специальные. Общие стратегии - это стратегии и меры по снижению коррупции, применяемые не только в сфере образования; специальные стратегии разработаны специально для применения в сфере образования[4]. Для решения и искоренения причин и условий, приводящих к коррупции в школьном образовании следует предпринимать комплекс мер, имеющих прежде всего экономический характер. В частности, считаем необходимым включить весь преподавательский корпус школ до ранга особых государственных служащих, что даст основу для формирования особого отношения к профессии и авторитета учителей. В ряде стран на учителей, как на особых государственных служащих, действуют положения законодательства этих стран. 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. «Антикоррупционные директивы» приняты во всех 16 землях ФРГ и предъявляют к преподавательскому составу серьезные требования.

Таким же способом решается вопрос с профилактикой взяточничества в системе школьного образования Австрии, где преподаватели и директора образовательных учреждений также являются особыми государственными служащими земель. 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. Во исполнение § 37 учителя и руководитель образовательного учреждения обязаны сообщать обо всех, ставших им известных деяниях, которые могут являться уголовнонаказуемыми (в том числе и обо всех случаях взяточничества). В § 34 установлено требование отказаться от дальнейшего исполнения своих обязанностей в случае возникновения конфликта интересов[5]. Следовательно, на основании

вышеуказанных двух успешных примеров, существующих на примере таких развитых государств как Австрия и ФРГ, считаем необходимым рассматривать учителей и преподавателей в качестве особых государственных служащих, создать специальные требования к преподавателям школ, несоблюдение которых могло бы стать основанием к привлечению ответственности преподавателей не только по внутреннему уставу школ или трудового договора, но и общего и универсального для всех лиц, занятых в школьном образовании и подчиняющихся министерству народного образования. Данные меры будут способствовать к повышению требовательности, прежде всего, учителей самих к себе и общества к ним, а во-вторых, сможет защитить в необходимом случае учителей от произвола руководителей образовательных учреждений и других лиц.

Важным также считается разрешение вопроса о правомерности деятельности учителей, занимающихся репетиторством в школах, где они работают. 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[6].

Стоит отметить, что в ряде стран решением этого вопроса рассматривают запрет на занятие репетиторством в целом, так, например, власти Южной Кореи ввели запрет на деятельность учителей государственных общеобразовательных учреждений на занятие репетиторством. В других странах, запрет введен лишь на проведение репетиторских занятий с учениками школ, в которых работают преподаватели, как в Кении. Однако запреты не принесли положительных результатов, поскольку учителям не была предоставлена компенсация. 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). Но как показало исследование, руководители не всегда распознают конфликт интересов в ситуациях, где он присутствует[7].

Эффективным инструментом механизма противодействия коррупции, зарубежные исследователи называют этическое воспитание, которое формирует у педагогов нетерпимое отношение к всяким видам проявления коррупции. Во многих странах (Франция, Канада, Шотландия, Литва, Австралия, Новая Зеландия) приняты этические кодексы педагогов. Кроме того, следует подчеркнуть, что именно в этих Этических Кодексах

предусматриваются широкий круг правил и норм поведения, регулирующие их взаимоотношение не только с учениками, но и с руководством самой школы, родителями учеников и иными представителями общественности. Возвращаясь к примеру Республики Австрии, в стране санкционирован 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)

Именно на основании вышеизложенного можно понять насколько важным является формирование антикоррупционного правосознания в среде педагогов. Нетерпимость к коррупции, согласно нашей позиции, следует формировать уже со школьных аудиторий. 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»[8]. Существуют различные меры по реализации вышеуказанной цели, интересен на наш взгляд опыт Болгарии по включению в учебный план занятий по противодействию коррупции, для 9–12 классов которые были введены в 255 школах или проведения в рамках дополнительных предметов, как например программа дополнительного образования «Коррупция и меры противодействия ей» для 9–11 классов, разработанных экспертами Антикоррупционного центра «Transparency International» в г. Санкт-Петербурге[9].

Существенной мерой по снижению коррупции являются методы по финансированию школ на основе показателей. В этой ситуации интересен опыт в тех странах, где существуют механизмы материальной поддержки небольших школ и школ с добавочными потребностями. Финансирование по формуле объясняется прежде всего осуществлением действенного мониторинга и контроля за расходованием бюджетных средств. Исходя из опыта зарубежных стран, можно сделать вывод, что внутреннего аудита недостаточно. Внешнюю и внутреннюю прозрачность и точность финансовых отчетов должен обеспечить внешний аудит, который проводит государственный орган, в полномочия которого входит осуществление подобной деятельности, или частные аудиторы, не заинтересованные в исходе дела и не работающие в школе. Процедуры аудита должны проводиться

регулярно и на основе систематизированного подхода. Практическую значимость для руководителей будут иметь не только выявленные нарушения, но и рекомендации, призванные помочь руководителю в создании системы эффективного финансового менеджмента. 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 [10].

Довольно-таки действенной является мера по повышению навыков финансового менеджмента среди административных служащих школ и иных общеобразовательных учреждений. Представляется обоснованной санкционированная установка в ряде стран пройти обязательное обучение и получить необходимую квалификацию для занятия должности руководителя образовательной организации. В ряде стран предусмотрено обучение служащих администрации школы финансовому менеджменту. В Великобритании должны пройти обязательное обучение и получить общенациональную квалификацию руководители директоров школ. Процесс обучения длится сроком от 6 до 18 месяцев, группа колледжей с особым престижем устанавливает 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 [11]. Целесообразно обучение не только административного персонала школ, но и членов Попечительских советов, Советов родителей.

Анализ на основе сравнения осуществляемых по всему миру проектов и систем в сфере образования показал, что ключевой мерой в борьбе с коррупцией в сфере образования является обеспечение своевременной, а самое главное прозрачной информацией о формировании и расходовании средств школьного бюджета

Таким образом, резюмируя весь материал, который мы изложили на основании проведенного нами сравнительного анализа систем образования развитых стран Европы и Азии, мы можем установить, что в вопросах противодействию коррупции следует подходить не точечным образом, как это

реализуется в большинстве развивающихся государств, а комплексно. В частности, обобщая нами может быть предложены следующие меры противодействия коррупции в школьном образовании, такие как:

1. Внедрение в вузах и магистратурах специальной программы, по подготовке специально подготовленных и профессионально обученных специалистов-управленцев для школ, чьим основным родом деятельности будет являться руководство администрацией школы. Данная мера позволит: 1. Эффективно усовершенствовать процессами руководства и ведения школ; 2. Предоставит возможность особого подхода к формированию у будущих директоров школ таких нравственных качеств как добропорядочность, разумность, беспристрастность и особого чувства не восприятия коррупции.
2. Требования обязательного прохождения руководителей школ и персонала администрации школы курсов на финансовую грамотность и финансового менеджмента, необходимого для осуществления корректного распределения доходов и расходов школ.
3. Создание при входах в школу и непосредственно само здание стенда, содержащего информацию о финансовом состоянии школ: куда тратятся бюджетные средства, выделяемые школе, информацию о доходах и расходах школы. Причем информация эта должна меняться периодически, доступ к проверке подобной информации должен иметься как у специально уполномоченных за мониторингом школ и контролем школ государственных органов и ведомств, так и у родителей или представителей общественности, заинтересованных в получении подобного рода информации.
4. Целесообразным представляется снятие запрета на проведение учителями внеурочных занятий, в особенности частных. Ввиду того, что на пространстве СНГ органы государственной власти не в силах установить заработную плату учителям, покрывающую все их связанные с подготовкой к урокам затраты и бытовые расходы, следует узаконить их право на получение дополнительного дохода. Однако запрет на проведение частных занятий должен оставаться в силе только по отношению к проводимым преподавателями уроков с учениками тех школ, в которых данный преподаватель осуществляет свою педагогическую деятельность, ибо это, во-первых, опять-таки имеет шанс к проявлениям злоупотребления со стороны преподавателя, дабы вынудить своих учеников посещать внеурочные занятия, во-вторых, качество самих положенных законом занятий неотлагательно будет падать.

5. Четко установить круг полномочий органов государственного управления в области образования, установить определенные границы для регулирования

- усиление мер уголовных наказаний за любые, в том числе незначительные случаи коррупционного поведения;

- реальное повышение зарплаты учителям и преподавательскому составу с условием, что у них не будет появляться надобности искать способы заработка;

разработка системных программных мероприятий по преодолению коррупции на уровне образовательного учреждения, которые могли бы включать:

1. повышение активной гражданской позиции, организацию общественных советов, развитие студенческого самоуправления. Большинство студентов опасаются сообщать о фактах коррупции, тем самым, покрывают коррупционеров и способствуют распространению коррупции. Учащиеся с открытой гражданской позицией в условиях развитого студенческого самоуправления будут менее терпимы к коррупции;

2. разработка на уровне Кодекса корпоративной этики базовых принципов противодействия коррупции на уровне образовательного учреждения. Разработка таких принципов позволит руководству вуза или иной образовательной организации воздействовать на нарушителей, принимать меры административной или дисциплинарной ответственности к тем, кто нарушает этические нормы, в том числе совершает коррупционные правонарушения.

Резюмируя все вышеизложенное, стоит вновь отметить, что сложности и затруднения, возникающие в системе народного образования и проявляемые в виде коррупции, являются главным барьером на пути развития народного образования. Государство должно ради обеспечения жизнеустойчивости и прогресса в долгосрочной перспективе выдвинуть проблемы взяточничества и иных коррупционных преступлений в качестве проблем требующих незамедлительного изучения и решения. Накопившийся эмпирический опыт многих развитых государств по борьбе с коррупцией в учреждениях народного образования должны стать указателями для принятий дальнейшего плана действий..

Библиография:

1. Сравнительный анализ успешных практик противодействия коррупции в сфере школьного образования в зарубежных странах – Журнал «Актуальные проблемы экономики и права», Казанский инновационный университет, ISSN: 1993-047X eISSN: 2410-0390 - Терешкова Валентина Владимировна.
2. Global Corruption Report: Education. Transparency International. URL: http://www.transparency.org/gcr_education
3. Шурыгин, Ф. Ф. Антикоррупционная политика Японии / Ф. Ф. Шурыгин. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 30 (268). — С. 92-96. — URL: <https://moluch.ru/archive/268/61774/> (дата обращения: 07.05.2021).
4. Проект: «Российская Федерация – Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции» (RUCOLA 2)
5. См.1
6. Методика разработки коррупциогенной карты рабочего места руководителя образовательной организации. Воронцова И.П., Красноусов С.Д., Терешкова В.В., Хлонова Н.В, Красноярск, 2015. – 148 с.
7. Bayerisches Beamtengesetz.
<http://www.gesetzebayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&st=null&doc.id=jlr-GBY2008rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>
8. Niedersächsisches Beamtengesetz vom 25. März 2009 : <http://www.nds-voris.de/jportal/portal/t/cgk/page/bsvorisprod.psml?doc.hl=1&doc.id=jlr-BGND2009rahmen%3Ajuris-lr00&documentnumber=1&numberofresults=155&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true#focuspoint>
9. См. 4
10. Global Corruption Report: Education. Transparency International. URL: http://www.transparency.org/gcr_education