

УДК 343.352  
DOI: 10.26140/anie-2020-0901-0067

## РЕАЛИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ВУЗА ЧЕРЕЗ РАЗВИТИЕ ЛОКАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

© 2020  
AuthorID: 584296  
SPIN: 4705-3427  
ORCID: 0000-0003-1397-2645  
ScopusID: 57203260872

**Коновалова Оксана Владимировна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры  
«Анализ рисков и экономическая безопасность»

AuthorID: 691584  
SPIN: 3094-8645  
ResearcherID: AAB-3673-2019  
ORCID: 0000-0003-0321-4111  
ScopusID: 57197868684

**Прасолов Валерий Иванович**, кандидат политических наук, доцент кафедры  
«Анализ рисков и экономическая безопасность»

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
(105187, Россия, Москва, ул. Щербаковская, 38, e-mail: VPrasolov@fa.ru)*

**Аннотация.** В статье обосновывается роль локального нормотворчества в вопросах противодействия коррупции в системе высшего образования на уровне образовательной организации (вуза). Проведен контент-анализ локальных нормативных актов в сфере противодействия коррупции некоторых университетов страны. В работе авторы посчитали возможным рассмотреть, в первую очередь, коррупцию в академической среде, проявляющуюся непосредственно в организации и осуществлении образовательного процесса. Рассматривается, коррупция в системе высшего образования включает в себя и другие составляющие, такие как, например, коррупция в административно-хозяйственной деятельности, нерациональное или нецелевое использование государственного финансирования, ошибки в принятии управленческих решений. Однако разоблачение подобных коррупционных схем, по мнению авторов, вполне может осуществляться в рамках существующих механизмов преодоления коррупции, например, в сфере государственных закупок, в вопросах распределения мест в студенческих общежитиях и так далее. В то же время преодоление коррупции в образовательной среде требует особых, специально разработанных для вуза нормативных актов и инструментов. Авторами исследуются несовершенства локальных актов вузов России и предлагается ряд рекомендаций по их исправлению и внедрению в практику работы высшей школы.

**Ключевые слова:** коррупция, высшее образование, нормотворчество, локальное нормотворчество, антикоррупционная политика, преодоление коррупции, совершенствование нормативной базы, реализация антикоррупционных мер,

## IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY OF THE UNIVERSITY THROUGH THE DEVELOPMENT OF LOCAL RULEMAKING

© 2020

**Konovaleva Oksana Vladimirovna**, PhD of economics, associate Professor  
of the Department "Analysis risk and economic security"

**Prasolov Valeriy Ivanovich**, PhD of political, associate Professor  
of the Department "Analysis risk and economic security"

*Financial University under the government of the Russian Federation,  
(105187, Russia, Moscow, Cherbakovskaya st., 38, e-mail: VPrasolov@fa.ru)*

**Abstract.** The article substantiates the role of local rule-making in the fight against corruption in the higher education system at the level of an educational organization (university). A content analysis of local regulations in the field of anti-corruption of some universities in the country has been carried out. In the work, the authors considered it possible to consider, first of all, corruption in the academic environment, manifested directly in the organization and implementation of the educational process. It is considered that corruption in the system of higher education includes other components, such as, for example, corruption in administrative and economic activities, irrational or inappropriate use of state funding, errors in managerial decision-making. However, the disclosure of such corruption schemes, according to the authors, may well be carried out within the framework of existing mechanisms for overcoming corruption, for example, in the field of public procurement, in the allocation of places in student dormitories, and so on. At the same time, overcoming corruption in the educational environment requires special regulations and tools specially developed for the university. The authors study the imperfections of local acts of Russian universities and offer a number of recommendations for their correction and implementation in the work of higher education.

**Keywords:** corruption, higher education, rule-making, local rule-making, anti-corruption policy, overcoming corruption, improving the regulatory framework, implementing anti-corruption measures

### ВВЕДЕНИЕ

Проблема противодействия коррупции — одна из наиболее актуальных проблем современного общества. Современная система образования сталкивается с рядом проблем, вызванных социально-экономическими и политико-правовыми сдвигами в обществе, уровнем социально-экономического развития Российской Федерации в целом. Это неизбежно отражается на состоянии и качестве образовательной сферы и предопределяет необходимость ее реформирования согласно ключевым потребностям современности, а именно формированию в обществе знаний, жизненной позиции, которые бы отвечали современным мировым стандартам про-

тиводействия коррупции. Особое значение в этой связи придается повышению прозрачности академического управления, сокращению бюрократических барьеров и упрощению процедур, привлечению общественности к контролю за реализацией антикоррупционной политики, а также росту правовой грамотности молодежи.

### МЕТОДОЛОГИЯ

Основными методами научного исследования в данной работе являются анализ и синтез; сравнительно-правовой метод; методы статистических исследований, системный анализ результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти, контент-анализ правоприменительной практики, моделирование процессов с

целью повышения эффективности конкретных мероприятий, обеспечивающих противодействие коррупции в учреждениях высшей школы.

## РЕЗУЛЬТАТЫ

Насущное решение задач в вопросах нетерпимости российского общества к коррупции невозможно без эффективного правового обеспечения. Нормотворчество имеет огромное значение в деятельности государства, так как оно определяет уровень развития культуры и демократии в обществе. Демократическому государству свойственно наличие ценностей, определяющих высокую степень защиты гражданских прав и свобод наряду с полным обеспечением национальной безопасности в вопросах суверенитета и национальных интересов.

Законодательство должно обеспечить повсеместное и надлежащее воздействие на соответствующие области общественных отношений, прямо или косвенно связанных с коррупционными проявлениями [1]. Несмотря на усилия государства по декриминализации жизни общества и реализации мер, направленных на снижение уровня преступлений коррупционной направленности, ситуацию коррупционного поведения должностных лиц и граждан следует считать сложной. Сфера высшего образования, являясь одной из основной в формировании личности современного гражданина и участника деловых отношений, который в свою очередь представляет собой фундамент успешного развития государства, к сожалению, также подвержена коррупционным проявлениям. По данным опроса Левада-Центра, десять лет назад треть россиян были уверены, что система образования, в том числе и высшего, в сильной мере подвержена коррупционным отношениям [2]. Сравнивая результаты данного исследования с отчетами правоохранительных органов, можно с уверенностью сказать, что ситуация не сильно поменялась, хотя тенденция к улучшению имеет место быть.

Как показывает исследование система по противодействию и профилактики коррупции в сферах государственного управления и правоохранительных органов, а также на уровнях начального и среднего образования значительно отличается от формирования антикоррупционного поведения в высшей школе. В высшей школе существует специфический состав субъектов: с одной стороны, студент, который поступив в университет уже, как правило, является совершеннолетним гражданином общества, и его родители, особенно случае оказания платных услуг, так как договор об оказании образовательных услуг, как правило, оформляется на родителя студента, и, с другой стороны, персонал вуза, представленный профессорско-преподавательским персоналом и административно-хозяйственными сотрудниками, отвечающими за различные функции в процессе реализации образовательной деятельности учебного заведения. При взаимодействии между студентами и их родителями и сотрудниками вуза возникают разнообразные отношения, которые могут включать коррупционные проявления при поступлении в вуз, в учебном процессе и при решении бытовых вопросов. Также административно-хозяйственный персонал может выступать посредником в решении проблем, возникавших в учебном процессе, а также профессорско-преподавательский состав может оказывать ряд услуг в споре с административно-хозяйственным персоналом в вопросах организации быта студентов и пр.

Не стоит забывать, что в соответствии с Законом «Об образовании» ст. 69 целью высшего образования является «обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углублении и расширении образования, научно-педагогической квалификации». Воспитание высоконравственной личности является одной из целей

высшего образования наряду с подготовкой высококвалифицированного специалиста. На деле же студент, сталкиваясь с проявлениями коррупции во время обучения, с легкостью может переносить данный опыт преступных взаимоотношений и в свою профессиональную жизнь, будучи уверенным, что данный тип поведения является нормой во «взрослой жизни».

Проведенное авторами статьи исследование факторов коррупционного поведения в сфере высшего образования РФ приводит к выводу, что проблема остается и ее влияние на жизнь общества огромно. Следовательно, политика в вопросах коррупции, ее содержание и форма декларирования являются одним из главных регулирующих локальных документов современного вуза в формировании антикоррупционной культуры участников образовательного процесса и процессов его хозяйственной жизни. Локальный нормативный акт вуза по противодействию коррупции или их система является в этой связи достаточно эффективным инструментом законодательного механизма в антикоррупционной борьбе.

В системе правового регулирования общественных отношений локальное нормотворчество занимает серьезное место. В локальном правовом акте с учетом специфики деятельности субъекта правовых отношений указываются их потребности и интересы [3]. Облюдение прописанных норм показывает насколько они воздействуют на регулируемые ими отношения. Следовательно, на современном этапе правового регулирования коррупционных проявлений значительно выросла роль локального нормотворчества как способа воздействия на коррупционные проявления в поведение людей, представляющих собой целостный рабочий коллектив, на основе тех норм, которые сам же коллектив и разработал для исполнения.

Большое внимание понятию локального нормотворчества в своей диссертационной работе уделяет Ухина С.В., определяя его как «...деятельность управомоченных субъектов, являющаяся частью механизма правового регулирования, осуществляемая на делегированной или компетенционной основе и направленная на разработку, принятие и установление норм (правил) общего характера, регламентирующих разнообразные сферы деятельности организации, а также взаимоотношения, складывающиеся между ее членами» [4]. По ее мнению, локальная норма же представляет собой «...правило поведения, принимаемое в организации ее коллективом (органами его представляющими), является обязательной для исполнения всеми представителями трудового коллектива» [4].

Стоит обратить внимание на ряд моментов, которые могут существенно снизить эффективность применения локальных актов:

- не в полной мере раскрываются последствия применения локальных нормативных актов;
- не всегда точно и четко определен предмет локального акта;
- не учтено в полной мере общественное мнение;
- формулировки могут иметь двойное толкование и/или быть неисчерпывающими, особенно при использовании словосочетаний «и т.д.», «и др.», «и пр.»;
- круг специалистов, вовлеченных в разработку локальных актов не является исчерпывающим, что может привести к тому, что в нем не все вопросы будут раскрыты;
- недостаточный уровень квалификации у разработчиков локальных нормативных актов в вопросах использования навыков и приемов юридической техники, особенно в вопросах соблюдения требований законности;
- трудности с формированием эффективных механизмов по воплощению локальных норм правоприменительной деятельности. Особенно на этапах обобщения информации в результате применения локального акта, его анализа и закрепления, в случае, если опыт оценивается как положительный.

Локальный акт в образовательной организации обеспечивает эффективное регулирование жизни трудового коллектива и студенчества на постоянной основе. В случае, когда руководство сталкивается с ситуацией, при которой на лицо факт, что регулятивная функция ослабевает, оно должно обеспечить своевременную разработку и внесение необходимых изменений в локальные нормативные акты учреждения, о чем в своей работе говорит Р.О. Халфина: «локальные нормы, не остаются неизменными, они весьма подвижны. Локальные нормы наиболее оперативно отражают происходящие в жизни изменения» [5].

Кашкаров А.А. и Заброда Д.Г. в своей работе уделяют большое внимание формированию антикоррупционной политики вуза основанной на продуманном и хорошо спланированном локальном нормотворчестве [6]. По их мнению, в качестве основы антикоррупционной политики вуза необходимо разработать и утвердить план (программу) реализации антикоррупционных мероприятий с обязательным указанием сроков проведения и ответственных за их исполнение лиц. Стоит согласиться с авторами, что антикоррупционная политика вуза представляет собой «... базирующуюся на международном и национальном антикоррупционном законодательстве, урегулированную локальными нормативными правовыми актами систему мер, которые формируются и реализуются корпорациями (предприятиями, учреждениями, организациями) с целью предотвращения коррупционных проявлений, как в середине соответствующих организаций, так и при возможном участии их работников (сотрудников), а также восстановления корпоративных интересов, нарушенных в результате коррупционных правонарушений» [7].

Сегодня на сайте каждого учебного учреждения высшего образования можно увидеть ряд обязательных документов, раскрывающих антикоррупционную политику вуза, начиная от федерального закона «О противодействии коррупции», указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и приказов Министерства науки и высшего образования РФ до большого числа локальных нормативных актов вуза. Образовательные организации высшего образования стремятся обеспечить доступность заинтересованных лиц к нормативной и справочной информации, сделать легким обращение на «горячую линию» с информацией о коррупционном деянии, формируют планы мероприятий по предупреждению и противодействию коррупции. Руководство вуза стремится заявить общественности о своем нетерпимом отношении к проявлениям коррупции в образовательной и хозяйственной деятельности учреждения.

Анализ локальных нормативных актов образовательных организаций высшего образования показал, что необходимо учесть следующие рекомендации при их разработке:

1. Сократить не редко избыточное количество декларируемых норм, абстрактные положения, уделить больше внимания детальному правовому регулированию в антикоррупционной политике вуза;

2. Соблюдить полное соответствие правовых норм, особенно при использовании терминологии, заявленных в локальном документе федеральному и региональному законодательству;

3. Исключить дублирование правовых норм федерального, регионального и муниципального законодательства в локальном акте вуза;

4. Уделить больше внимания в методических рекомендациях порядку мониторинга и отчетности по проводимому мониторингу фактов коррупционных правонарушений в вопросах: приема, перевода и отчисления, обучающихся из образовательного учреждения; оказания населению платных образовательных и иных услуг, эффективного использования дорогостоящего оборудования; приема пожертвований от граждан и организаций и пр., с учетом специфики выявленных правонарушений

и направлений развития вуза.

5. Проводить мониторинг целевой антикоррупционной программы не реже одного раза в год и вносить советующие обновления с учетом выявленных недостатков и изменений в общественном и правовом поле жизни страны (чаще встречается «План мероприятий по противодействию коррупции»).

6. Уделять больше внимания совершенствованию мероприятий системы внутреннего контроля и аудита образовательной организации, особенно в отношениях, характеризующихся повышенной коррупциогенностью, на основе специфики детальности вуза, выявленной за ряд периодов реализации антикоррупционной программы.

7. Определить наиболее эффективные средства информации для антикоррупционной агитации с учетом специфики деятельности вуза.

8. Определить антикоррупционные компетенции студентов и работников вуза, с целью разработки более востребованной антикоррупционной пропаганды.

9. Больше уделять внимание формированию антикоррупционного мировоззрения у работников и студентов вуза, закрепляя данные мероприятия в советующих локальных актах. Проводить их оценку целью использования полученных статистических данных в дальнейшей работе.

10. Уделить внимание образовательным программам антикоррупционной наполненности для всех категорий обучающихся и работников вуза.

11. Выстраивать межвузовское и межорганизационное взаимодействие на различных уровнях отношений по вопросам антикоррупционной пропаганды.

12. Закрепить ответственных лиц за разработкой и реализацией советующих мероприятий и определить формы сроки и формы отчетности.

13. Больше внимания уделять информированию работников, студентов и общественности о проводимых антикоррупционных мероприятиях.

14. Внести изменения в трудовые договоры сотрудников, указав обязанности по соблюдению норм локальных актов антикоррупционной направленности.

15. Исключить наличие неэффективного механизма реализации норм, предусмотренных локальным актом вуза.

16. Исключить формальный подход при формировании кодекса поведения работника.

#### ВЫВОДЫ

Таким образом, средством, определяющим и регулирующим нормы антикоррупционного поведения работников высшего образования, можно по праву считать локальное нормотворчество. Локальные акты вуза необходимо формировать с целью предупреждения коррупционных проявлений в сфере высшего образования, посредством проработки детальных процедур, направленных на исключение возможности проявления и развития коррупционного поведения. Безусловно, качество локального акта вуза зависит от уровня их подготовки, управляемого профессионализмом разработчиков документа.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Плюгина И.В. Правовые механизмы предупреждения коррупции в сфере образования // Журнал российского права. 2016. №12 (240). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-mehanizmy> (дата обращения: 23.11.2019).
2. Коррупция и взяточничество: Аналитический Центр Юрия Левады (Левада-Центр). [Электронный ресурс]. 14.07.2008. URL: <https://www.levada.ru/2008/07/14/korrupsiya-i-vzyatochnichestvo/> (дата обращения: 23.11.2019).
3. Котляр И.А. Нормативно-правовые основы противодействия коррупции в образовательных организациях высшего образования // Уголовная юстиция. 2017. №10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/normativno-pravovye-osnovy-protivodeystviya-korrupsii-v-obrazovatelnyh-organizatsiyah-vysshego-obrazovaniya> (дата обращения: 23.11.2019).
4. Ухина, Светлана Владимировна. Локальное нормотворчество: Вопросы теории и практики: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 Коломна, 2005/



5. Халфина Р.О. Право, как средство социального управления. М, 1988. С. 67
6. Кашиков А.А., Заброда Д.Г. Локальное нормотворчество как средство формирования и обеспечения реализации корпоративной антикоррупционной политики // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. №3 (25). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lokalnoe-normotvorchestvo-kak-sredstvo-formirovaniya-i-obespecheniya-realizatsii-korporativnoy-antikorrupsionnoy-politiki> (дата обращения: 23.11.2019).
7. Заброда Д.Г. Антикоррупционная корпоративная политика: понятие и содержание // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы 4-й Всероссийской научно-практической конференции, 29 мая 2015 г. / ред. кол. В.В. Грицай, В.В. Денисенко, О.В. Шкеля, М.Е. Труфанов, А.С. Шенюкова. Краснодар: Краснодарский университет МВД, 2015.
8. Заливанский Б.В., Самохвалова Е.В. Формирование антикоррупционной политики ВУЗА: Проблемы и перспективы // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-1.; URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=17262> (дата обращения: 29.11.2019).
9. Кашириков С.Н., Телкова Е.А., Чумаков Г.В. Проблема коррупционных проявлений в сфере государственных и муниципальных закупок // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2019. Т. 15. № 7 (376). С. 1295-1304.
10. Кашириков С.Н., Кириллов А.А. Репетиторство в России: статус, значение, проблемы // Теория и практика общественного развития. 2019. № 4 (134). С. 79-84.
11. Прасолов В.И. Формирование антикоррупционного отношения в студенческой среде // Педагогический журнал. 2018. Т. 8. № 4А. С. 170-182.
12. Синяевский Н.Г. Снижение неопределенности путем анализа структуры систем // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2019. Т. 12. № 2 (348). С. 128-149.
13. Максимова В.В., Прасолов В.И., Разработка критериев зрелости системы управления коррупционными рисками // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Т. 8. № 6А. С. 72-77.
14. Хныкин Г.В. Локальные источники российского трудового права: теория и практика применения: автореф дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. М., 2005. 50 с.
15. Рубайло Э.А. Локальные акты в системе правовых актов Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. №5.
16. Методические рекомендации по разработке образовательными организациями локальных нормативных актов в условиях реализации Ф3 №273 «Об образовании в Российской Федерации» / сост. Э.Р. Лукманова. Казань: ИРО РТ, 2014. 93 с.
17. Программа антикоррупционных этических норм и обеспечения соблюдения антикоррупционных требований для деловых предприятий: практическое руководство. Управление ООН по наркотикам и преступности: Организация Объединенных Наций, ноябрь 2013 г. 132 с.
18. «Методические рекомендации «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих» (одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 N 34)
19. Всероссийская научно-практическая конференция «Комплексная безопасность образовательных организаций: теория и практика»: сборник материалов / редкол.: М.В. Дулясова и др.; под общ. ред. д.э.н., проф. М.В. Дулясовой. — Уфа: Изд-во «Восточная печать», 2017. — 287 с.
20. Кичигин Н. В. Совершенствование антикоррупционного законодательства и противодействие коррупционным нормам права - как одно из основных средств борьбы с коррупцией в современной России // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2014. – Т. 20. – С. 851–855. – URL: <http://e-koncept.ru/2014/54434.htm>.
21. Алешикова Н. П. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики [Электронный ресурс] / <http://lawznatock.ru/docs/index4409.html?page=2>

**Статья подготовлена по результатам исследований ГЗ 19-19, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситету**

Статья поступила в редакцию 28.11.2019

Статья принята к публикации 27.02.2020