

УДК 343.7  
ББК 67.408.12

DOI 10.22394/1682-2358-2020-4-17-23

**О.А. Короткова**, *Candidate of Sciences (Law), Docent of the Theory and History of State and Law Department, Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky*

**И.А. Овчинникова**, *master's student of Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky*

## **PRACTICE OF PREVENTING CORRUPTION IN EDUCATION: EXPERIENCE OF DENMARK**

Specifics of the fight against corruption in education in Denmark is analyzed. Various methods of preventing corruption implemented in Denmark are investigated. It is emphasized that it is impossible to fight corruption in education within a single country without taking into account the existing experience. Based on the practice of Denmark practical recommendations on measures to effectively prevent corruption are given.

*Key words and word-combinations:* corruption, education, anti-corruption foreign experience, Denmark.

**О.А. Короткова**, *кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Калужского государственного университета им. К.Э. Циолковского (email: KorotkovaOA@tksu.ru)*

**И.А. Овчинникова**, *магистрант Калужского государственного университета им. К.Э. Циолковского (email: starostin.chk@yandex.ru)*

## **ПРАКТИКА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ОПЫТ ДАНИИ**

*Аннотация.* Проанализирована специфика борьбы с коррупцией в сфере образования в Дании.

Исследуются различные методы предупреждения коррупции, реализуемые в стране. Подчеркивается, что эффективно бороться с коррупцией в сфере образования в рамках отдельно взятой страны невозможно без учета имеющегося опыта. Даются практические рекомендации по мерам эффективного предупреждения коррупции на основе практики Дании.

*Ключевые слова и словосочетания:* коррупция, сфера образования, антикоррупционный зарубежный опыт, Дания.

Глобальной проблемой на уровне не только одного отдельно взятого государства, но и на международном уровне является коррупция. Анализ развития государственного управления в мире позволяет сделать вывод, что коррупция — неотъем-

лемое явление государственного управления, присущее любому обществу [1, с. 46].

К сожалению, не изобрели еще чудодейственную вакцину от болезни под названием «коррупция», которая сопровождает человечество на протяжении не одной тысячи лет. Иммуитет, подаренный людям природой на такое явление, как коррупция, также не выработался. Тем временем болезнь продолжает заражать страны, каждый раз вызывая все новые и новые симптомы.

Коррупция как антисоциальное явление существовала еще до появления государства и аппарата государственных служащих. По-видимому, семя коррупции, ранее спокойно дремлющее в глубинах человеческой души, «проснулось» и начало пускать корни в институт власти, затрагивая важнейшие вопросы, касающиеся социальной справедливости и использования материальных благ.

Несмотря на столь долгий период существования исследуемого явления, термин «коррупция» появился относительно недавно. Существуют две гипотезы возникновения исследуемого понятия. Согласно первой, термин «коррупция» (от лат. «corruptio») обязан появлению римскому праву и образовался в результате сочетания приставки «cor» и многозначного глагола «gihpere», имеющего значения «рвать», «ломать», «разрушать», «пронзать», «проламы-вать», а также «нарушать мир», «расторгать договор», «преступить закон». Данная дефиниция обозначала деятельность двух или более лиц, направленную на нарушение принятого хода управления делами или судебного процесса [2, с. 8].

Согласно второй версии, латинский термин произошел от греческого слова «грязь», также являющегося многозначным. В качестве примера можно привести такие его значения, как «искажать смысл», «унижать достоинство», «фальсифицировать результаты».

Изучение явления коррупции в последнее время породило широкие дискуссии по поводу определения этого понятия, системности проявлений, неотъемлемых признаков. Среди многообразного спектра мнений относительно коррупции до сих пор не выработано единого, общепризнанного, «классического» определения, которое имело бы четкую, полную и непротиворечивую оценку явления коррупции [3, с. 7].

В зарубежных странах существует множество определений исследуемого явления. Так, коррупция рассматривается как социальная проблема, в определенной степени и форме присутствующая на всех этапах развития общества и достигающая расцвета в доиндустриальном обществе [4, с. 40], либо как незаконное использование должностным лицом государственной власти, направленное в угоду как себе, так и другому лицу, и состоящее в обогащении или продлении срока полномочий за счет общественных интересов посредством нарушения принятой клятвы и / или совершения действий, входящих в противоречие с принятыми конвенциями и законами [5, с. 28].

Merriam-Webster Dictionary определяет коррупцию как нарушение моральных принципов, социальной справедливости и добродетели, отно-

сящееся к неэтичному поведению на всех уровнях властных структур общества [6].

В российском законодательстве определение коррупции представляет собой перечисление составов преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом РФ. Коррупция поражает все сферы жизнедеятельности социального организма и в конечном счете может привести к параличу общественной жизни. Наиболее опасна коррупция для «несущих конструкций» современного общества, к которым, несомненно, относится образование. К сожалению, современное отечественное законодательство не предусматривает дефиниции коррупции в сфере образования.

Нормативно-правовое определение коррупции в сфере образования дает ЮНЕСКО. Так, под коррупцией в указанной сфере понимается систематическое использование публичной должности в частных интересах, существенно влияющее на доступность, качество и объективность в образовании [7, с. 7–8]. Коррупция в образовательной сфере включает в себя отношения не только преподавателя и обучающегося. Опасное заболевание поражает систему образования несколькими способами: через образовательные функции; поставку товаров и услуг для школьных нужд; ненадлежащее исполнение служебных обязанностей; а также путем налогообложения и имущественных отношений [5, с. 1309].

При анализе данных понятий прослеживается традиционная связь с более ранними определениями, затрагивающими причины неправомерного поведения. К примеру, древнеримский философ Гален выводит понятие коррупции через три составляющих: «лень и праздность духа», «ненасытную жажду денег», «небрежение обязательствами» [8, с. 262]. К перечисленным «движущим силам» исследуемой дефиниции следует добавить «жажду власти». Как более общее явление она способна объяснить мотивы человеческого поведения, материальным следствием которого является коррупция.

Несмотря на обширную территорию распространения коррупционной болезни, влияние, которое она оказывает, неодинаково в разных регионах планеты. По мнению И.Ю. Чивирева, «коррупция в международно-правовых актах определяется как одна из глобальных проблем в сфере обеспечения международного правопорядка. Международное сообщество стремится к объединению усилий в деле предупреждения и пресечения коррупции» [9, с. 8]. А.Г. Федоров, В.К. Крутиков, С.В. Шаров утверждают, что, «только преодолев разногласия и противоречия в существующих ныне законодательных системах различных стран мира, можно обеспечить эффективность борьбы с коррупцией» [10, с. 206].

Согласно статистическим данным «Transparency International» за 2019 г., средний индекс восприятия коррупции в странах Европейского Союза и Западной Европы равен 66 (при 100-балльной шкале оценки), в то время как на Ближнем Востоке и Северной Африке этот индекс равен 39, в странах Субсахарской Африки — 32, в странах Азиатско-Тихоокеанского

региона — 45, в странах Восточной Европы и Центральной Азии — 35, в странах Америки — 43.

С 2012 г. только 22 страны улучшили свои антикоррупционные показатели, в их числе Греция, Гайана, Эстония. За этот же период 21 страна ухудшила свои показатели, а остальные страны не достигли какого-либо существенного прогресса.

Странами-лидерами в борьбе с коррупцией являются Дания (87/100), Новая Зеландия (87/100), Финляндия (86/100), замыкают первую шестерку Сингапур, Швеция, Швейцария с одинаковым индексом (85/100). Столь высокие показатели свидетельствуют о том, что эти страны принимают комплексные меры по противодействию коррупции во всех отраслях, в том числе и в сфере образования [11]. Удивительно, но выработанной национальной стратегии борьбы с коррупцией в сфере образования у стран-лидеров нет: высокие результаты достигаются в большинстве своем за счет превентивных мер. Именно поэтому представляется необходимым детально изучить антикоррупционный опыт в сфере образования одной из стран-лидеров в борьбе с коррупцией — Дании.

Среди причин, по которым Дания занимает лидирующую позицию, выделим следующие:

1. Взаимодействие трех систем: законодательной, правоохранительной (исполнительной) и судебной. Особое внимание следует уделить законодательной системе, ведь «свобода есть право делать все, что дозволено законами» (Ш. Монтескье). Совершенство датского законодательства проявляется в его соответствии международному законодательству по вопросам борьбы с коррупцией. Так, законодательная система Дании охватывает все виды коррупции, предусмотренные Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и дополнительным протоколом, за исключением ст. 12, повествующей о злоупотреблении влиянием в корыстных целях [12]. Кроме того, в стране функционируют порядка двадцати законов, предусматривающих ответственность за коррупционные преступления.

В Уголовном кодексе Дании проводится различие между подкупом должностных и частных лиц и выделяются следующие виды взятничества: «публичный активный подкуп» (ст. 122), «публичный пассивный подкуп» (ст. 144) и «частный подкуп» (ст. 299 (2)) — как активный, так и пассивный [13].

Первые два вида затрагивают понятие должностного лица, которое трактуется широко, в соответствии с ратифицированной Данией Конвенцией. Под публичным должностным лицом в этом случае понимается лицо, избранное, нанятое или действующее от имени любого датского как государственного, так и муниципального органа, а также лицо, имеющее аналогичные отношения либо с иностранным государством, либо с международной организацией (например, ООН или НАТО).

Третий вид регулирует взятничество в частном секторе. Следует отметить, что подобное разграничение позволяет действовать точно на проблем-

ные очаги, в том числе и в сфере образования, так как затрагивает не только публичных должностных, но и частных лиц.

Меры наказания за коррупционные нарушения ужесточились в последние годы. Так, ст. 122 УК Дании предусматривает штраф или лишение свободы на срок до трех лет. Срок лишения свободы по ст. 144 УК Дании увеличился до шести лет. Наказание по ст. 299 (2) теперь составляет штраф и лишение свободы на срок до одного года шести месяцев [13].

2. Отсутствие специального государственного антикоррупционного ведомства, в связи с чем расследование коррупционных преступлений ведут правоохранительные органы.

3. Принцип прозрачности. Суть данного принципа, нашедшего отражение в законодательной базе (Закон о коррупции 2002 г.), заключается в обязывании представителей датского правительства, включая министров, декларировать свои доходы и предоставлять сведения об имеющемся в их собственности имуществе. В соответствии с данным Законом государственным служащим запрещается иметь акции иностранных компаний. Система сдержек и противовесов дополняется правом любого члена датского парламента на получение информации относительно деятельности министров. Так, во время парламентских заседаний министры, в числе которых и министр по делам детей и образования, оглашают отчеты, которые сопровождаются вопросами относительно подозрений в их участии в коррупционных связях. Для развития системы образования это имеет решающее значение, так как данная сфера по большей части финансируется из государственного бюджета, поэтому важно, чтобы выделенные средства доходили до истинного адресата.

Более того, датское законодательство предусматривает возможность анонимного сообщения о коррупционном преступлении.

4. Принцип взаимодействия. Суть данного принципа заключается в совместной борьбе публичного и частного секторов против коррупции, что реализуется посредством заключения специальных антикоррупционных соглашений. Основной груз работы ложится на плечи Торгового совета Дании и Агентства международного развития (DANIDA), которое даже заключает декларацию о «неприменении взяток». Таким образом, нарушившая декларацию компания не только теряет имидж, но и лишается многих выгодных контрактов. Исследуемый в данной статье принцип крайне важен для сферы образования, так как одной из главных задач страны является привлечение внешних инвестиций в сферу национального образования.

Реализация принципов прозрачности и взаимодействия дает серьезную гарантию иностранным инвесторам для вложения капитала.

5. «Zero tolerance» означает политику «абсолютной нетерпимости» по отношению ко всем формам коррупции [14]. Реализуется данная политика благодаря правовому воспитанию, которое предусматривает укрепление норм нравственности; разработку этических кодексов служебного поведения; формирование правовой культуры личности с раннего возраста; следование принципам открытости, честности, прозрачности.

Помимо «общих» датских положений, можно выделить положительные особенности в борьбе с коррупцией, присущие системе национального образования. Они заключаются в основном в простоте организационной структуры. Так, Министерство образования Дании состоит из министра, постоянного секретаря и двух ведомств, информацию о которых можно без труда обнаружить на официальном сайте Министерства. Следует отметить также четкое разделение полномочий различных подразделений.

Важную роль играет постоянный контроль, который проявляется в двух аспектах: контроль конкретных публичных должностных лиц и контроль системы образования в целом. Последний осуществляется за счет созданной в 2011 г. национальной консультационной системы в сфере образования (Guidance in Education), которая нацелена на предоставление данного рода услуг лицам в основном в возрасте до 25 лет, однако консультацию могут получить абсолютно все, независимо от возраста. Работа консультационных центров заключается в предоставлении информации не только о возможностях обучения, но и о возможностях трудоустройства, а также совмещения обучения и работы. Одним из плюсов данной системы является возможность получения консультации, не выходя из дома — посредством мессенджеров или любым другим удобным способом. Представляется, что такая система предотвращает развитие коррупции в образовательной сфере, так как, во-первых, дает объективную информацию, а, во-вторых, препятствует трудоустройству «по блату» [15, с. 4].

Контроль системы национального образования осуществляется также посредством финансирования не только государственных, но и частных образовательных учреждений. Финансирование частных образовательных учреждений — это мера превентивного характера против коррупции. Финансирование осуществляется посредством системы социальных грантов, получить которые частная школа может в случае, если удовлетворяет требованиям, которые предъявляет Министерство образования Дании, а именно:

- минимальное количество учеников в 1—7 классах (не менее 28), 12 учеников — в первый год существования школы и 20 — во второй;
- запрет на расходование средств не на благо самой школы;
- школа не должна принадлежать частному лицу или функционировать для частной прибыли;
- школа должна быть самоуправляющимся учреждением, в котором должен действовать не только совет управляющих, подотчетный Министерству образования, но и регламент использования любых чистых активов в случае ликвидации школы.

Данные меры полностью исключают возможность «отмывания денежных средств» в частном образовательном секторе Дании.

Превентивными мерами можно считать запрет частных высших образовательных учреждений, а также возможность получения бесплатного образования для государственных служащих [16].

Достаточно скромный размер заработной платы государственных служа-

щих, в том числе в сфере образования, является фактором, обеспечивающим приток кадров, обладающих наиболее нравственным психотипом и готовых служить на благо всего общества [17]. Вопрос о размере заработных плат сегодня в стране остается открытым, при этом учитывается опыт борьбы с коррупцией в Сингапуре, где доходы граждан в сфере образования довольно высокие.

Таким образом, анализ антикоррупционного опыта Дании в сфере образования свидетельствует, что он носит в большинстве своем превентивный характер и является закономерным результатом непрерывной борьбы с коррупцией прежде всего в государственном секторе.

### Библиографический список

1. Короткова О.А., Соколов И.С. Коррупция как неотъемлемое явление государственного управления: исторический аспект // Закон и право. 2019. № 7. С. 46–49.
2. Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов н/Д, 2002.
3. Петрушина О.М., Борзенкова А.В. Коррупция и борьба с ней в таможенных органах // Вестник Калужского университета. 2018. № 3. С. 7–12.
4. Staats Steven J. Corruption in the Soviet System // Problems of Communism. January 1972. P. 40–47.
5. Plessis Pierre du. Corruption in Education – Stealing the Future // Mediterranean Journal of Social Sciences. Rome – Italy: MCSER Publishing, November 2014. Vol. 5, № 23. P. 1308–1316.
6. Merriam-Webster Dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/corruption>
7. Chapman D. Corruption and the education sector. Sectoral Perspectives on Corruption. Washington, DC: USAID, Prepared by MSI, sponsored by USAID, DCHA/DG, 2002. URL: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACT874.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACT874.pdf).
8. Реале Д., Антисери Д. Западная философия от истоков до наших дней: в 4 т. Т. 1: Античность. М., 1994.
9. Чивирев И.Ю. Международный опыт борьбы с коррупцией и возможность применения этих методов в России // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2017. № 6. С. 8–11.
10. Федоров А.Г., Крутиков В.К., Шаров С.В. Законодательное обеспечение эффективной борьбы с коррупцией и мошенничеством // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 12. С. 201–207.
11. Corruption Perception Index 2019. Transparency International. URL: <http://www.transparency.org/cpi>
12. Annex Denmark to the EU Anti-Corruption Report. European Commission Brussels, 3.2.2014 COM (2014) 38 final. URL: <https://ru.scribd.com/document/387852273/2014-Acr-Denmark-Chapter-En>
13. Criminal Code of Denmark. URL: <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/34/Denmark/show>
14. Ministry of Foreign Affairs of Denmark/anti-corruption Policy, October, 2018. URL: <https://um.dk/en/danida-en/about-danida/danida-transparency/anti-corruption/>
15. Guidance in Education – the educational guidance system in Denmark. Published by Euroguidance Denmark, The Danish Agency for Higher Education, 2014.
16. Ministry of Education. URL: <https://eng.uvm.dk/primary-and-lower-secondary-education/private-schools-in-denmark>
17. Barfort S., Harmon Nikolaj A., Hjorth F., Olsen Asmus Leth. Sustaining Honesty in Public Service: The Role of Selection // American Economic Journal: Economic Policy. 2019. Vol. 11 (4). P. 96–123. URL: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20170688>.