

Конфликты интересов и противодействие коррупции в сфере образования

*Лектор: кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник Центра
публично-правовых исследований Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
Плюгина Инна Владимировна*

1. Правовые основы противодействия коррупции. Коррупционные риски в сфере образования.

2. Основные способы предупреждения коррупции и повышения эффективности мероприятий по противодействию коррупции в сфере образования.

3. Комиссии по разрешению конфликтов интересов: организация и порядок деятельности. Региональный опыт деятельности комиссий по разрешению конфликтов интересов.

1. Правовые основы противодействия коррупции. Коррупционные риски в сфере образования

На сегодняшний день правовая база, направленная на противодействие коррупции, практически сформирована, выработаны основные направления государственной политики в этой сфере. Однако на практике коррупция остается актуальной проблемой, негативно влияющей на социально-экономическое развитие государства, эффективность государственного управления, реализацию прав и свобод граждан. Нуждаются в дальнейшем совершенствовании правовые, социально-экономические, политические и иные меры, направленные на противодействие коррупции, требуется оптимизация механизма реализации положений нормативных правовых актов, направленных на борьбу с коррупцией. При этом должен соблюдаться принцип системности, комплексный подход к регулированию общественных отношений, направленных на противодействие коррупции, предполагающий объединение усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Особенно актуально применение комплексного подхода при проведении мероприятий по противодействию коррупции в сферах, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (в соответствии с п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы воспитания, образования и науки являются предметом совместного ведения). В этом случае у органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеется определенный объем собственных полномочий по регулированию общественных отношений, предполагающий возможность принятия дополнительных мер, направленных на предупреждение коррупционных правонарушений.

Сфера образования традиционно называется одной из наиболее коррумпированных. При этом особая опасность распространения коррупции в образовании обусловлена вовлеченностью значительного количества лиц в коррупционные связи, в том числе несовершеннолетних,

системным характером этого вида коррупции; негативным последствием ее распространения является снижение интеллектуального потенциала страны, ухудшение качества образования, что, в свою очередь, вызывает существенные проблемы на пути инновационного развития государства. Ситуацию осложняет необходимость использования субъективных методов оценки для определения научных достижений. Методологически сложно выработать универсальные критерии определения эффективности деятельности образовательных и научных учреждений, а также четкие критерии качества образования, что подтверждает недавняя ситуация, связанная с попыткой сформировать список так называемых неэффективных ВУЗов.

Несмотря на то, что образовательная сфера в целом считается коррупциогенной, в ее рамках можно выделить определенный перечень общественных отношений, с которыми связаны повышенные коррупционные риски. Как отмечается в Докладе Общественной палаты «Об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2012 год», в сфере образования имеются следующие области, где наиболее ярко заметны проявления коррупции:

- прием в образовательные организации (в детские сады, коррекционные детские сады, школы, образовательные учреждения среднего профессионального образования и высшего образования);
- перевод обучающихся внутри образовательных организаций и между образовательными организациями; отчисление обучающихся из образовательных организаций в связи с неосвоением ими образовательной программы;
- подготовка и сдача курсовых, дипломных работ, подготовка и защита диссертаций;
- проведение промежуточной и итоговой аттестации, в первую очередь ЕГЭ, проведение итоговой аттестации в высших учебных заведениях;
- привлечение дополнительных финансовых средств, связанное с получением необоснованных финансовых выгод за счет обучающегося, в частности, получение пожертвований на нужды детских садов и школ, как в денежной, так и в натуральной форме, расходование полученных средств не в соответствии с уставными целями некоммерческой организации и т.п.;
- создание преференций детям из обеспеченных семей, из семей чиновников в детском саду или школе в ущерб иным обучающимся детям;
- лицензирование и государственная аккредитация образовательных организаций;
- распределение государственных (муниципальных) заданий между подведомственными учреждениями, реструктуризация сети образовательных учреждений;
- утверждение в качестве рекомендованных структурами Министерства науки и образования учебников и учебных пособий;
- прием работников в образовательную организацию, привлечение исполнителей по гражданско-правовым договорам;
- использование имущества образовательных организаций.

Кроме того, можно выделить повышенные коррупционные риски при принятии решения о назначении стипендий, переводе с платной формы обучения на бесплатную. Существенно повышаются коррупционные риски в случаях, когда родственники, члены семьи выполняют в рамках одной образовательной организации исполнительно-распорядительные и административно-хозяйственные функции.

При формировании нормативной правовой основы, направленной на предупреждение коррупционных правонарушений в сфере образования, в том числе планов мероприятий по противодействию коррупции на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, требуется учитывать перечисленные виды общественных отношений, для которых характерны наиболее высокие коррупционные риски. Именно на них должен быть сделан базовый акцент в деятельности по противодействию коррупции.

Понятие «коррупция» раскрывается в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в соответствии с которым **«коррупция»** – это:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение перечисленных в п. «а» деяний от имени или в интересах юридического лица.

Кроме того, в указанном Федеральном законе определено понятие **противодействия коррупции** как деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Основными принципами противодействия коррупции являются:

1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;

6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;

7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Правовую основу противодействия коррупции составляют:

1) федеральные нормативные правовые акты: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных органов;

2) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации: в частности, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27 января 1999 г.), Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (заключена в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г.);

3) законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) муниципальные правовые акты.

1. Нормативные правовые акты федерального уровня

Среди основных нормативных правовых актов федерального уровня следует назвать:

– Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

– Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

– Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»;

– Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»;

– Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг. и др.

Минобрнауки России в рамках своей компетенции приняло ряд приказов, направленных на предупреждение коррупции:

– приказ от 7 октября 2009 г. № 375 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства образования и науки Российской Федерации»;

– приказ от 29 июля 2009 г. № 275 «О порядке проведения проверок правовых актов, изданных федеральными службами и федеральными агентствами, подведомственными Министерству образования и науки Российской Федерации»;

– приказ от 29 марта 2012 г. № 239 «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания дополнительных профессиональных образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, а также к уровню профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих» и др.

Говоря о механизмах противодействия коррупции, заложенных в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», следует отметить положения, конкретизирующие требования информационной открытости и прозрачности деятельности образовательных организаций, более детально урегулированный правовой статус образовательных организаций, а также правовой статус педагогических работников, самих обучающихся и их родителей (законных представителей).

Родителям предоставлены возможности более активно участвовать в организации учебного процесса (что делает его более открытым и, соответственно, снижает коррупционные риски): выбирать до завершения получения ребенком основного общего образования формы обучения, организации, осуществляющие образовательную деятельность, язык, языки образования, факультативные и элективные учебные предметы, курсы, дисциплины (модули) из перечня, предлагаемого организацией, осуществляющей образовательную деятельность; присутствовать при обследовании детей психолого-медико-педагогической комиссией, при обсуждении

результатов обследования и вынесении заключения; высказывать свое мнение относительно предлагаемых условий для организации обучения и воспитания детей (формы учета высказанного мнения при этом Федеральным законом не оговариваются). Закреплен базовый принцип, согласно которому родители (законные представители) обучающихся имеют преимущественное право на обучение и воспитание детей перед всеми другими лицами, органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают им помощь; при этом установлено, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, установленных федеральными законами, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся несут установленную в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» и иных федеральных законах ответственность. Следует отметить, что на данный момент специальной ответственности родителей в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» не предусмотрено; будут действовать общие нормы, в частности нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 5.25, устанавливающая ответственность за неисполнение родителями и иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних), а также нормы Семейного кодекса (ст. 76), предусматривающие ответственность родителей за уклонение от выполнения обязанностей в виде лишения родительских прав.

В числе новелл, снижающих коррупционные риски, можно упомянуть, в частности, запрет в отношении педагогических работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в качестве индивидуального предпринимателя, оказывать платные образовательные услуги обучающимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника.

Шагом в повышении открытости образовательной сферы как одного из основных способов борьбы с коррупцией стало принятие государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 2148-р). В данной государственной программе предусмотрены принципиальные изменения в системе оценки качества образования и прозрачности системы образования, которые окажут существенное влияние на предупреждение коррупционных правонарушений. Можно выделить следующие направления таких изменений:

- формирование современной и сбалансированной общероссийской системы оценки качества образования, включающей в себя не только национальные экзамены, но, прежде всего, мониторинговые обследования обучения и социализации, процедуры оценки результатов обучения на уровне школы;
- введение инструментов оценки и учета разнообразных индивидуальных образовательных достижений школьников и студентов, направленные на поддержку и повышение результатов обучения конкретных обучаемых;
- введение на уровне образовательных организаций прозрачных процедур внутренней оценки (самооценка) для управления качеством образования;
- внедрение механизмов внешней независимой системы оценки качества работы образовательных организаций с участием общественности и работодателей;
- развитие кадрового потенциала в области педагогических измерений и оценки качества образования на федеральном и региональном уровнях;

- создание системы сбора и анализа информации об индивидуальных образовательных достижениях, о результатах деятельности образовательных организаций и систем;
- создание информационной системы, обеспечивающей сбор данных с уровня организации и возможности ее использования для подготовки аналитики и информирования общественности.

2. Международные нормативные правовые акты

Правовую основу противодействия коррупции составляют также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Соответствующее положение закреплено в ст. 2 Федерального закона «О противодействии коррупции», а также следует из содержания п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Таким образом, меры, принимаемые в Российской Федерации в связи с противодействием коррупции, должны соответствовать международным обязательствам.

Среди основных международных актов, направленных на противодействие коррупции, следует отметить Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. Несмотря на то, что данные акты не закрепляют понятия «коррупции», они содержат перечень деяний, признаваемых коррупционными и подлежащих криминализации. Так, Конвенция ООН 2003 г. к числу таких деяний относит активный и пассивный подкуп национальных и международных государственных должностных лиц, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом; злоупотребление влиянием в корыстных целях; злоупотребление служебным положением; незаконное обогащение; подкуп в частном секторе; хищение имущества в частном секторе; отмыwanie доходов от преступлений; сокрытие; воспрепятствование осуществлению правосудия.

Российская Федерация ратифицировала большинство положений Конвенции ООН 2003 г., в настоящее время практически все они нашли отражение в российском законодательстве. Исключение составляет норма, предусмотренная ст. 20 данной Конвенции, предусматривающая криминализацию незаконного обогащения в качестве уголовно наказуемого деяния. В соответствии с положениями ст. 20 «незаконное обогащение» – значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Отказ от ратификации ст. 20 объяснялся опасением, что имплементация данной нормы в российское законодательство нарушит закрепленный в ст. 49 Конституции Российской Федерации принцип презумпции невиновности. В то же время в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года незаконное обогащение называется косвенным признаком коррупции, являющимся основанием привлечения к ответственности за правонарушения, связанные с коррупцией и злоупотреблением служебным положением.

3. Законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации играют определяющую роль в реализации антикоррупционной политики, поэтому правовое регулирование деятельности по противодействию коррупции на региональном уровне имеет важное значение для повышения эффективности противодействия коррупции в государстве в целом.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет констатировать, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют значительную работу по формированию правовых, организационных и информационных механизмов противодействия коррупции. В целом антикоррупционная деятельность субъектов Российской Федерации ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии коррупции.

Большая часть регионов использует программно-целевые акты регулирования антикоррупционной деятельности на территории субъекта Федерации (стратегии, планы), что способствует повышению эффективности координации органов власти и их взаимодействию с институтами гражданского общества. Специальное правовое регулирование вопросов предупреждения коррупции в образовательной сфере в законодательстве субъектов Российской Федерации осуществляется редко. Как правило, принимаются нормативные правовые акты универсального действия, посвященные общим вопросам противодействия коррупции, их положения распространяются на различные общественные отношения, в том числе и на сферу образования. Одновременно с этим перечень задач и функций органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования дополняется полномочием по осуществлению мероприятий по противодействию коррупции. Иногда в законодательстве субъектов Российской Федерации содержится упоминание образовательной сферы в актах общего характера при закреплении полномочий по организации антикоррупционного образования, как это сделано, например, в ст. 11 Закона Калужской области от 27 апреля 2007 г. № 305-ОЗ «О противодействии коррупции в Калужской области». Большинство из принятых нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в образовании предусматривает обучение тех или иных категорий населения, служащих, должностных лиц.

В муниципальных образованиях ситуация с осуществлением специального правового регулирования вопросов противодействия коррупции в сфере образования примерно такая же, как и в субъектах Российской Федерации: упоминание специфики предупреждения коррупции в образовательной сфере является редким. Впрочем, иногда перечень мероприятий по противодействию коррупционным правонарушениям включается в общий план противодействия коррупции в муниципальных образованиях. Представляется положительным опыт Республики Татарстан, в которой были подготовлены рекомендации по реализации программ противодействия коррупции в муниципальных органах управления образованием, образовательных учреждениях (письмо Минобрнауки Республики Татарстан от 7 мая 2009 г. № 3133/9), однако действие данного акта ограничено по времени.

Можно выделить следующие типичные недостатки правового регулирования вопросов противодействия коррупции в сфере образования:

- наличие избыточного количества декларативных норм;
- оперирование излишне общими, абстрактными положениями, когда требуется детальное правовое регулирование (использование формулировок типа «осуществляет противодействие коррупции в пределах своих полномочий»);
- несоблюдение принципа соответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству, особенно при использовании терминологии;
- неоправданное дублирование норм федерального законодательства субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;

– отсутствие механизма реализации норм, предусмотренных в законодательстве, изначально обуславливающее их неэффективность.

Основная проблема заключается в неиспользовании субъектами Российской Федерации правотворческого потенциала в части разработки механизма предупреждения коррупционных правонарушений в сфере образования. Учитывая, что образовательная сфера относится к наиболее коррупциогенным, имеется целесообразность принятия и применения специальных мер, отражающих ее специфику. Так, например, решением коллегии Министерства образования и науки Хабаровского края от 22 декабря 2010 г. № 6 «О состоянии исполнения законодательства в области образования на территории Хабаровского края и задачах по совершенствованию контрольно-надзорных функций в рамках переданных полномочий Российской Федерации в области образования» предусмотрено в целях повышения объективности и профилактики проявлений коррупции обеспечить привлечение экспертов и экспертных организаций к участию в мероприятиях по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования, проверках соблюдения образовательными организациями лицензионных требований и условий. Тем самым был достигнут двойной положительный эффект: повышена степень объективности работы контролирующих органов, а также в определенном смысле решена проблема привлечения квалифицированных кадров.

Разграничение полномочий органов государственной власти в сфере противодействия коррупции

Одна из проблем, возникших в ходе реализации мероприятий по борьбе с коррупцией, заключается в отсутствии четкого разграничения полномочий между органами государственной власти в данной сфере. Впрочем, это связано не столько с регулированием вопросов противодействия коррупции, сколько с несовершенством разграничения предметов ведения и полномочий в целом.

В соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов обеспечения законности и правопорядка находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Административное законодательство также является предметом совместного ведения (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). По данным предметам ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. При этом непосредственно правовое регулирование указанных вопросов в части установления основных принципов противодействия коррупции, правовых и организационных основ предупреждения коррупции – относится к ведению Российской Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения находятся такие сферы правового регулирования, как государственная собственность субъекта Российской Федерации и управление ею, бюджет субъекта Российской Федерации, региональные налоги и сборы, государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации и другие.

Вместе с тем противодействие коррупции нельзя в безусловном порядке отнести к полномочиям федеральных органов государственной власти или органов государственной власти субъектов. Оно предполагает использование целого комплекса мер, при этом часть из них может быть отнесена к ведению Российской Федерации, часть – совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, отдельные вопросы – к ведению субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления. Ситуацию усложняет использование абстрактных

формулировок, когда требуется детальное правовое регулирование. Наиболее яркий пример – включение в содержание нормативного правового акта, регламентирующего полномочия того или иного органа государственной власти, фразы типа «участвует в противодействии коррупции в пределах своих полномочий», в то время как соответствующие полномочия детально не прописаны, не разработан механизм их реализации. В результате действие такой нормы на практике может быть затруднено или вообще невозможно.

Статья 5 Федерального закона «О противодействии коррупции», закрепляющая организационные основы противодействия коррупции, также не позволяет четко разграничить полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Нормами данной статьи устанавливается, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий. Отсутствует специальное правовое регулирование вопросов противодействия коррупции и в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Похожая проблема имеет место и в региональном законодательстве. В то же время анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации показал и положительные примеры, в частности, таковым является Закон Калужской области от 27 апреля 2007 г. № 305-ФЗ «О противодействии коррупции в Калужской области». В статье 4 данного Закона представлен четкий перечень полномочий в сфере противодействия коррупции Законодательного Собрания Калужской области, Правительства Калужской области, уполномоченного органа исполнительной власти, иных органов исполнительной власти Калужской области, государственных органов Калужской области, органов местного самоуправления.

Нередко в преамбуле к антикоррупционному закону субъекта Федерации напрямую указывается, какие общественные отношения, входящие в предмет регулирования, относятся к ведению Российской Федерации, а какие – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Так, в Законе Республики Алтай «О противодействии коррупции» (ст. 1) отмечается, что данный Закон определяет основные задачи и меры по предупреждению коррупции в Республике Алтай, при этом пресечение коррупционных правонарушений и привлечение виновных лиц к ответственности регулируются федеральным законодательством и не являются предметом регулирования настоящего Закона, а используемые понятия и термины применяются в значениях, определенных федеральным законодательством.

Еще одна проблема в сфере разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации связана с определением собственных полномочий субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации могут принимать собственные меры, направленные на противодействие коррупции, однако при этом должны руководствоваться положениями Конституции Российской Федерации (ст. 71-73), Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. В этой связи следует отметить позицию Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу, сформулированную в уже упоминавшемся выше определении от 22 сентября 2010 г. № 55-Г10-5. Верховный Суд Российской Федерации в уже упомянутом ранее определении от 22 сентября 2010 г. указал, что

вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения находятся такие сферы правового регулирования, как государственная собственность субъекта Российской Федерации и управление ею, бюджет субъекта Российской Федерации, региональные налоги и сборы, государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации и другие. Таким образом, в указанных сферах правового регулирования антикоррупционные стандарты могут быть установлены субъектом Российской Федерации. В этом же определении Верховный Суд Российской Федерации подчеркнул, что установление антикоррупционных стандартов не является исключительной прерогативой федеральных органов государственной власти. В ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» перечислены основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции. В их числе предусмотрено введение антикоррупционных стандартов, то есть исполнение установленной для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области (п. 5 ст. 7). Поскольку приведенное направление деятельности названо среди основных, оно не может быть исключено при осуществлении нормативного правового регулирования в указанной области субъектами Российской Федерации.

2. Основные способы предупреждения коррупции и повышения эффективности мероприятий по противодействию коррупции в сфере образования.

В числе определяющих мер по предупреждению коррупции в образовательной сфере называются, как правило, меры неправового характера, такие как повышение заработной платы работникам образования и общее увеличение финансирования образовательных учреждений. Специалистами отмечается недостаточная эффективность существующей системы оплаты труда работникам образовательной сферы, что приводит к незаинтересованности в обеспечении качества подготовки обучающихся. В частности, принцип финансирования образовательных учреждений, построенный с учетом количества обучающихся, приводит к тому, что на вступительных экзаменах образовательное учреждение стремится заполнить все вакантные места, при этом уровень подготовки поступающих уже не является определяющим фактором при поступлении. Преподаватели сталкиваются с проблемой отчисления обучающихся, не выполняющих программу обучения, поскольку это вызывает протесты со стороны руководства (опять же по указанным выше финансовым причинам). Необходим постепенный переход от «количества» к «качеству» подготовки обучающихся при существенном повышении прозрачности предоставления образовательных услуг, четком закреплении критериев принятия тех или иных управленческих решений.

Существенно снижает коррупционные риски детальная регламентация процедур оказания услуг в сфере образования (соответствующая информация должна находиться в свободном доступе). Некоторыми субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями разработаны административные регламенты оказания услуг в сфере образования.

В рамках мероприятий, направленных на противодействие коррупции, необходимо преодолеть проблему «размывания» ответственности в случаях хищения бюджетных средств, их нецелевого использования, принимать меры по повышению прозрачности системы образования, закреплению более четких критериев оценки качества образования и выявления уровня знаний у обучающихся и оценки квалификации у педагогических работников. На сайтах образовательных

учреждений целесообразно опубликовывать перечень услуг, оказываемых бесплатно, и тех, за которые предусматривается оплата (с указанием размера оплаты).

Требуется дальнейшее расширение форм общественного участия в принятии решений по повышению качества образовательного процесса. Как установлено новым Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», правом на участие в управлении образовательной организацией наделены не только педагогические работники, но и обучающиеся, их родители (законные представители). Однако из содержания соответствующих норм Федерального закона можно сделать вывод, что данное право может быть реализовано лишь в том случае, когда соответствующий порядок закреплен в уставе образовательной организации, при этом встречной обязанности его закреплять у организации нет. Впрочем, внесение изменений в учредительные документы может быть инициировано обучающимися, родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся и педагогическими работниками (ст. 26). Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» установлены две основные организационные формы учета мнения указанных лиц:

1) советы обучающихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования – студенческие советы), советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или иные органы;

2) профессиональные союзы обучающихся и (или) работников образовательной организации.

Несомненно, одним из ключевых аспектов борьбы с проявлениями коррупции является ужесточение внешнего контроля и надзора. Эффективность борьбы с коррупцией существенно повышается в том случае, если образовательная организация не проверяет сама себя, а действуют внешние контролирующие органы. Например, в одном из субъектов Российской Федерации в целях предотвращения коррупции и взяточничества применялась практика участия представителей законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти в процедурах приема абитуриентов в высшие и средние специальные учебные заведения. Эффективным представляется присутствие на экзаменах независимого эксперта – специалиста, обладающего высокой профессиональной квалификацией по предмету экзамена.

В рамках контрольно-надзорных мероприятий функционируют телефоны доверия, вместе с тем следует подчеркнуть, что их действие будет эффективно лишь в том случае, если существует общий механизм противодействия коррупции, основанный на принципах независимости и объективности.

На сегодняшний день не выработаны механизмы защиты прав работников, пытающихся выступить против коррупционной системы в рамках образовательного учреждения, в котором они осуществляют трудовую деятельность. Необходимо установить дополнительные гарантии защиты прав и свобод таких работников после подачи жалобы на коррупционные правонарушения.

Ответственность за совершение коррупционных правонарушений

Рассматривая проблемы предупреждения коррупции и повышения эффективности мероприятий по противодействию коррупции нельзя не уделить внимание вопросам ответственности за совершение соответствующих правонарушений.

Как указано в ст. 13 Федерального закона «О противодействии коррупции», граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации:

1) уголовная ответственность (установлена Уголовным кодексом Российской Федерации): мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 159), присвоение или растрата (ч. 3 ст. 160), злоупотребление полномочиями (ст. 201), получение взятки (ст. 290), злоупотребление полномочиями (ст. 285), нецелевое использование и хищение бюджетных средств (ст. 285.1), совмещение государственной и муниципальной службы с учредительством и замещением должностей в коммерческих организациях (ст. 288), превышение должностных полномочий (ст. 286) и др.

2) административная ответственность (установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях): мелкое хищение (ст. 7.27), нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 15.14), незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего) (ст. 19.29), нарушение права на образование и и предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования прав и свобод обучающихся и воспитанников образовательных организаций (ст. 5.57), нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса (ст. 19.30) и др.

3) гражданско-правовая ответственность: так, устанавливается запрет на дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей (ст. 575 Гражданского кодекса РФ); в сделка может быть признана недействительной, если будет установлено, что она заключена вследствие коррупционного правонарушения, в этом случае будут применяться нормы ст. 168–170 Гражданского кодекса Российской Федерации (о недействительности сделок, совершенных с целью, противной основам правопорядка и нравственности; не соответствующих закону или иным нормативным правовым актам; недействительности мнимых и притворных сделок).

4) дисциплинарная ответственность.

В частности, Федеральный закон «О противодействии коррупции» устанавливает ответственность за нарушение обязанности уведомлять о склонении к совершению коррупционных правонарушений (ч. 3 ст. 9); принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (ч. 5 ст. 11); уведомлять работодателя при заключении трудовых договоров или гражданско-правовых договоров после увольнения с государственной службы о последнем месте службы (ч. 3 ст. 12). Несоблюдение ограничений и запретов, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов являются основанием для увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия к нему представителя нанимателя (ст. 59.3).

Федеральный закон «О противодействии коррупции» устанавливает ответственность за нарушение обязанности уведомлять о склонении к совершению коррупционных правонарушений (ч. 3 ст. 9); принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (ч. 5 ст. 11); уведомлять работодателя при заключении трудовых договоров или гражданско-правовых договоров после увольнения с государственной службы о последнем месте службы (ч. 3 ст. 12).

Несоблюдение ограничений и запретов, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов является основанием для

увольнения гражданского служащего в связи с утратой доверия к нему представителя нанимателя. Лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия также в случае непринятия лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо.

Применительно к образовательной сфере можно выделить некоторые правовые проблемы, затрудняющие применение мер ответственности, предусмотренных законодательством.

В первую очередь обращается внимание на отсутствие до сегодняшнего дня четкого указания, является ли учитель, преподаватель должностным лицом. В соответствии со ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации субъектами должностных преступлений являются только должностные лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Как правило, функций представителя власти, а также административно-хозяйственных функций педагогические работники не осуществляют. Основной вопрос сводится к тому, связана ли преподавательская деятельность с организационно-распорядительными функциями.

Как отмечается в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе», организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. В определении Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2004 г. по делу № 48-004-102 данный вопрос решен более предметно: Суд сделал вывод, что преподаватель, наделенный правом принятия экзаменов и зачетов от студентов, является должностным лицом, наделенным организационно-распорядительными функциями (получение студентом неудовлетворительной оценки влечет за собой важные правовые последствия вплоть до отчисления из ВУЗа). В окончательной форме правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации оформлена в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19, где организационно-распорядительными функциями признаются полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии). Вместе с тем следует отметить, что нередко успеваемость на семинарских занятиях влияет на экзаменационную оценку (особенно в случаях, когда рекомендации по успешной работе на семинарах служат основанием получения зачета или экзамена «автоматом»), то есть признаки исполнительно-распорядительных полномочий здесь

тоже присутствуют, однако механизма привлечения к ответственности для таких ситуаций на практике не разработано.

Еще одна актуальная проблема связана с правомерностью сборов денежных средств с обучающихся или их родителей (законных представителей). Само по себе пожертвование не является запрещенным. Благотворительная деятельность в форме передачи имущества, в том числе денежных средств, может осуществляться на основании двух видов гражданско-правовых договоров: дарения (ст. 572 Гражданского кодекса Российской Федерации) и пожертвования (ст. 582 Гражданского кодекса Российской Федерации). Кроме того, существует определенный порядок целевого сбора средств и их расходования, установленный Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Данным Федеральным законом установлены следующие требования: необходим договор пожертвования или завещание, подготовленные на основании норм Гражданского кодекса Российской Федерации (в договоре указываются цель пожертвования, номер банковского счета, порядок распоряжения); должен быть создан совет по использованию целевого капитала. Таким образом, пожертвования допустимы, однако при этом необходимо заключать договоры пожертвования с родителями, оформлять надлежащим способом собранные средства и перечислять на расчетный счет. В письме Минобразования России от 14 мая 2001 г. № 22-06-648 отмечалось, что родители (законные представители) не обязаны финансировать деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений, а лишь вправе оказывать посильную материальную помощь исключительно на добровольной основе. Ранее указывалось, что развитие материально-технической базы государственного, муниципального общеобразовательного учреждения осуществляется самим учреждением в пределах бюджетных и собственных средств (письмо Минобразования России от 27 июня 1995 г. № 48-М).

3. Комиссии по разрешению конфликтов интересов: организация и порядок деятельности. Региональный опыт деятельности комиссий по разрешению конфликтов интересов

В спектре рассматриваемой проблемы представляется актуальным вопрос о преодолении конфликта интересов. В зависимости от участников в законодательстве предусмотрены два механизма разрешения конфликтов интересов:

общий – установленный в Федеральном законе «О противодействии коррупции» в отношении государственных и муниципальных служащих,

специальный – регламентированный в новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» применительно к педагогическим работникам.

1. Под **конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе** понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих соответствующего субъекта Федерации и урегулированию конфликтов интересов создаются на основе норм Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», и их деятельность направлена на оценку и установление фактов проявления коррупции со стороны лиц, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы (в том числе лиц, находящихся на государственной гражданской службе в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования).

Комиссия образуется нормативным правовым актом государственного органа. Указанным актом утверждаются состав комиссии и порядок ее работы. Число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов. Состав комиссии формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые решения.

Решения комиссии оформляются протоколами, которые подписывают члены комиссии, принимавшие участие в ее заседании. Решения комиссии для руководителя государственного органа носят рекомендательный характер: руководитель обязан рассмотреть протокол заседания комиссии и вправе учесть в пределах своей компетенции содержащиеся в нем рекомендации при принятии решения о применении к государственному служащему мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Следует отметить, что приказом Минобрнауки России от 24 марта 2010 г. № 209 «О порядке аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений» в качестве обязательного требования при формировании аттестационной комиссии и экспертных групп указывается на исключение возможности конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые аттестационными комиссиями решения. Как поясняется в письме Минобрнауки России и Профсоюза работников народного образования и науки РФ от 18 августа 2010 г. № 03-52/46, при реализации указанного требования необходимо руководствоваться положениями Федерального закона «О противодействии коррупции» с учетом особенностей правового регулирования государственной и муниципальной службы. При формировании состава аттестационной комиссии и экспертных групп следует исходить из необходимости исключения возможности возникновения личной заинтересованности каждого конкретного члена экспертной группы при осуществлении всестороннего анализа результатов профессиональной деятельности педагогического работника и подготовки соответствующего экспертного заключения для аттестационной комиссии, а также каждого члена аттестационной комиссии при принятии решений комиссии.

Однако не ясно, должны ли после вступления в силу нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» по-прежнему применяться механизмы разрешения конфликтов интересов, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии коррупции», либо необходимо использовать нормы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Полагаем, что при разрешении конфликта интересов с участием государственных или муниципальных служащих необходимо применять нормы Федерального закона «О

противодействию коррупции», в то время как при конфликтах интересов с участием педагогических работников будут использоваться положения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

В целом предотвращение или урегулирование конфликта интересов в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» может быть осуществлено следующим образом:

- через изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) отказ от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;

- путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- через увольнение государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов и не предпринявшего мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (при условиях и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации).

Анализ практики организации и деятельности комиссий в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, проведенный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в 2012 году, позволил выявить ряд проблем, связанных с функционированием данных комиссий.

Нередкими являются нарушения при определении состава комиссий. Нарушения касаются несоблюдения условия о том, чтобы число членов комиссии по урегулированию конфликтов интересов, не замещающих должности государственной гражданской (муниципальной) службы в государственном (муниципальном) органе, составляло не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. При этом в актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах, утверждающих положения о комиссиях, отсутствуют указания на то, что проведение заседаний с участием только членов комиссии, замещающих должности государственной гражданской службы (муниципальной службы) в государственном органе (органе местного самоуправления), недопустимо.

Встречаются случаи, когда состав комиссии носит весьма ограниченный характер, включает не более пяти, а иногда – и трех человек. Особенно часто такое происходит на уровне муниципальных образований.

Практика участия лиц, не замещающих должности в органе власти, в составе комиссий также вызывает ряд вопросов, в частности, о компетентности указанных представителей, поскольку отсутствует механизм их отбора и приглашения, что создает возможность для приглашения знакомых и лояльных экспертов, чтобы обеспечить нужное решение, не предусмотрены гарантии их независимости и ответственность, не регламентируются вопросы оплаты труда.

Распространены ситуации, когда подобные комиссии в течение года ни разу не проводили заседаний, причем даже тогда, когда было представление прокуратуры, связанное с указанием на нарушения в деятельности государственных служащих.

2. В новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» дано понятие *«конфликт интересов педагогического работника»*, под которым понимается ситуация, при

которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Следует подчеркнуть, что под педагогическим работником понимается не только лицо, выполняющее обязанности по обучению, воспитанию обучающихся, но и имеющее полномочия по организации образовательной деятельности.

Особенностью подхода к пониманию конфликта интересов, использованного в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», является исходная позиция, что конфликт интересов может иметь место только между педагогическим работником и обучающимися, их родителями (законными представителями), иных возможных участников не предусмотрено, тем не менее, на практике это возможно (например, когда участником конфликта интересов будет дополнительно третье лицо или организация).

Органом по разрешению конфликтов интересов в сфере образования является комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Данная комиссия создается в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания. Создание комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений является обязательным для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, то есть для образовательных организаций и организаций, осуществляющих обучение.

В состав комиссии входят в равном числе представители совершеннолетних обучающихся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, работники организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией и их исполнения устанавливается локальным нормативным актом, который принимается с учетом мнения советов обучающихся, советов родителей, а также представительных органов работников этой организации и (или) обучающихся в ней (при их наличии).

Решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений является обязательным для всех участников образовательных отношений в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и подлежит исполнению в сроки, предусмотренные указанным решением. В то же время оно может быть обжаловано в установленном порядке.

Анализ норм Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», направленных на регулирование вопросов разрешения конфликтов интересов, позволил выявить следующие правовые проблемы:

1. Право обращения в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, в том числе по вопросам о наличии или об отсутствии конфликта интересов, по неясным причинам не предоставлено педагогическим работникам (по крайней мере формально не закреплено). Оно установлено лишь для обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и их представителей. Вместе с тем исходя из

целей деятельности таких комиссий право обращения должно быть предоставлено всем участникам ситуации, связанной с конфликтом интересов.

2. Законодательством не предусмотрена возможность включения в состав комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений самих совершеннолетних обучающихся, говорится лишь об их представителях. Однако учитывая, что обучающиеся могут быть непосредственными участниками конфликта интересов, им должна быть предоставлена соответствующая возможность.

3. Решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений может быть обжаловано, по сути, лишь в судебном порядке, альтернативных вариантов обжалования решений подобных комиссий на сегодняшний день законодательством не предусмотрено.

Во избежание злоупотреблений при принятии локального акта, устанавливающего порядок создания, организации работы и принятия решений комиссией и их исполнения, рекомендуется на уровне Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» закрепить основные принципы принятия таких решений, а также предусмотреть возможность привлечения независимых экспертов к разрешению споров (перечень участников комиссии закрытый). Учитывая, что решения комиссии носят обязательный характер, процедура принятия решений должна предусматривать возможность объективного рассмотрения спора без доминирования, определяющего влияния одной из сторон на содержание решения.