

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ*

К. В. Михайлов

Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), г. Челябинск, Российская Федерация

В статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с недостатками и пробелами правового регулирования предупреждения коррупции в образовательной организации высшего образования. Обосновывается необходимость нормативного установления для работников указанных организаций антикоррупционных стандартов и процедур, а также предлагаются конкретные меры по совершенствованию правового регулирования названной сферы.

Ключевые слова: предупреждение коррупции, образовательная организация высшего образования, антикоррупционные стандарты.

CORRUPTION PREVENTION IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

K. Mikhailov

South Ural State University (National Research University), Cheliabinsk, Russian Federation

The article deals with problems connected with shortcomings and gaps of legal regulation of corruption prevention in educational institutions of higher education. The necessity of establishing anti-corruption standards and procedures has been proved; particular measures to improve the legal regulation in the above-mentioned sphere are presented.

Keywords: corruption prevention, educational institutions of higher education, anti-corruption standards..

Статья 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003) гласит, что каждое Государство-участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции, а также периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней [1]. Указанную конвенцию Россияratифицировала в 2006 году Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» [2], чем приняла на себя обязательства в соответствии с целями Конвенции, определенными в ст. 3, содейство-

вать принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; поощрять, облегчать и поддерживать международное сотрудничество и техническую помощь в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов; поощрять честность и неподкупность, ответственность, а также надлежащее управление публичными делами и публичным имуществом.

В рамках принятых нашей страной международно-правовых обязательств, а также в целях установления на законодательном уровне основных принципов противодействия коррупции, правовых и организационных основ предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвида-

ции последствий коррупционных правонарушений российским законодателем в 2008 году принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» [3], нормативно закрепивший, помимо прочего, меры по профилактике коррупции (ст. 6), для реализации которых в законе определен перечень обязанностей, запретов и ограничений, налагаемых на государственных или муниципальных служащих, иных физических лиц (ст. ст. 7.1-12.5), а также перечень обязанностей организаций (ст. 13.3). В частности, в соответствии со ст. 13.3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, которые могут включать: 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений; 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами; 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации; 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов; 6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов. Указанная в данной статье обязанность по разработке и принятию мер по предупреждению коррупции в полной мере относится и к образовательной организации (включая образовательную организацию высшего образования), которой в соответствии с п. 18 ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» является некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана [4].

Таким образом, образовательная организация высшего образования обязана разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции, т. е. меры, исходя из определения коррупции, закрепленного в пп. «а» п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», по предупреждению любого незаконного использования физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, совершаемого в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для тре-

тых лиц либо незаконного предоставления такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также по предупреждению совершения указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Однако, несмотря на закрепленную в законе обязанность по разработке и принятию мер по предупреждению коррупции, образовательные организации высшего образования реализовывают ее не в полной мере. Например, если сотрудничество образовательных организаций с правоохранительными органами (п. 2 ч. 2 ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции») осуществляется достаточно эффективно, чему могут служить примеры результативной работы правоохранительных органов по выявлению преподавателей, совершающих коррупционные преступления [5; 6; 7], то таким мерам предупреждения коррупции, как разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленным на обеспечение добросовестной работы образовательной организации и предотвращение и урегулирование конфликта интересов (п. 3 и п. 6 ч. 2 ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции»), не уделяется должного внимания ни со стороны самих образовательных организаций, ни со стороны их учредителей, функций и полномочия которых для государственных бюджетных образовательных учреждений осуществляет Министерство образования и науки РФ, хотя указанные стандарты и процедуры (иными словами – антикоррупционные стандарты и процедуры) могли бы в первую очередь и в значительной мере обеспечить добросовестную работу всех работников образовательной организации по реализации единого целенаправленного процесса воспитания и обучения, осуществляемого в интересах человека, семьи, общества и государства в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов (п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

К антикоррупционным стандартам и процедурам, которые необходимо внедрять в практику образовательных организаций высшего образования, следует отнести уже предусмотренные в действующем законодательстве для органов государственной власти и иных государственных органов следующие запреты и обязанности:

1. Запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и

ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

2. Обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

3. Обязанность представлять сведения о расходах.

4. Обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

5. Обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами установлен Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, упорядочения лоббистской деятельности, расширения инвестирования средств в национальную экономику и повышения эффективности противодействия коррупции [8]. Названным законом рассматриваемый запрет установлен лишь для отдельных категорий лиц, в число которых работники образовательных организаций высшего образования не входят. Вместе с тем в соответствии с ч. 1 ст. 2 указанного закона запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами наряду с иными категориями лиц также и лицам, замещающим (занимающим) должности федеральной государственной службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. В связи с этим следует отметить, что ректор Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и ректор Санкт-Петербургского государственного

университета назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации [9], а ректоры федеральных университетов, как закрепляет п. 4 ч. 1 ст. 51 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», назначаются Правительством Российской Федерации. Однако на указанных лиц данный запрет не распространяется, так как они не замещают (занимают) должности федеральной государственной службы. Хотя учитывая, что: а) Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет являются ведущими классическими университетами Российской Федерации, уникальными научно-образовательными комплексами и старейшими образовательными организациями высшего образования страны, имеющими огромное значение для развития российского общества; б) федеральный университет как образовательная организация высшего образования в форме автономного учреждения создается в целях обеспечения подготовки кадров для комплексного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации – установление запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами для ректоров указанных образовательных организаций наряду с государственными служащими представляется целесообразным и в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, и в целях повышения эффективности противодействия коррупции.

Следующие антикоррупционные процедуры – представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление сведений о расходах – частично реализованы в деятельности образовательных организаций высшего образования. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» и приказом Минобрнауки России от 13.09.2013 № 1070 обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей работники образовательной организации высшего образования, замещающие должности ректора, прези-

дента, первого проректора, главного бухгалтера [10]. Иные работники (проректоры, деканы факультетов, заведующие кафедрами, руководители других подразделений) указанные сведения не представляют, что, на наш взгляд, не в полной мере соответствует задачам предупреждения коррупции в образовательной организации. Напротив, непредставление сведений о доходах и расходах способствует возникновению потенциальной возможности совершения коррупционного правонарушения со стороны лица, не представляющего указанные сведения, так как если у лица нет обязанности представлять такие сведения, то у представителя его нанимателя нет и законной возможности проверить, во-первых, достоверность указанных сведений и, во-вторых, легальность источника соответствующих доходов или расходов. В то же время, в соответствии с ч. 9 ст. 8 и ч. 3 ст. 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» непредставление лицом сведений о доходах и расходах, обязанным их представлять, либо представление недостоверных или неполных таких сведений является правонарушением, влекущим освобождение его от замещаемой должности и увольнение с работы в организации. Также в целях повышения эффективности противодействия коррупции в образовательных организациях высшего образования целесообразно нормативно закрепить обязанность для всех проректоров, деканов факультетов, заведующих кафедрами, руководителей иных подразделений представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, внеся соответствующее дополнение в перечень должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, утвержденный приказом Минобрнауки России от 13.09.2013 № 1070.

Обязанность работников образовательных организаций высшего образования уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений предусмотрена приказом Минобрнауки России от 01.10.2015 № 1078 «Об утверждении Порядка уведомления работодателя (его представителя) о фактах обращения в целях склонения работников, замещающих отдельные должности на основании трудовых договоров в организациях, созданных

для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, к совершению коррупционных правонарушений». В соответствии с названным приказом уведомлять работодателя (его представителя) о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений обязаны лишь работники, замещающие должности, включенные в перечень должностей, при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах и расходах. Данный перечень утвержден указанным выше приказом Минобрнауки России от 13.09.2013 № 1070, который на сегодняшний день, как отмечалось, такую обязанность возлагает лишь на ректора, президента, первого проректора и главного бухгалтера. Если обращение в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения будет адресовано иным работникам образовательной организации высшего образования (проректору, декану факультета, его заместителю, заведующему кафедрой, руководителю иного подразделения или его заместителю, профессору, доценту, иному педагогическому или научному работнику), у которых обязанность уведомлять работодателя о факте такого обращения отсутствует и которые к тому же не обязаны предоставлять сведения о своих доходах и расходах, то можно предположить, что данное обращение может не вызвать адекватную реакцию адресата по предупреждению коррупционного правонарушения. Таким образом, в целях повышения эффективности противодействия коррупции в образовательных организациях высшего образования необходимо нормативно закрепить обязанность для всех педагогических и научных работников, руководителей подразделений образовательной организации высшего образования, а также учебно-вспомогательного персонала уведомлять работодателя (его представителя) о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, внеся соответствующие изменения в приказ Минобрнауки России от 01.10.2015 № 1078.

Также предлагаемый к реализации антикоррупционный стандарт поведения работников образовательных организаций высшего образования – обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Понятие конфликта интересов закреплено:

1) в п. 33 ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»,

в соответствии с которым он представляет собой ситуацию, 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;

2) в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», в соответствии с которой под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Несмотря на то, что в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» содержится определение конфликта интересов, обязанность педагогических работников принимать меры по его предотвращению и урегулированию в данном законе не закреплена, за исключением единственной ситуации, при которой педагогический работник организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в качестве индивидуального предпринимателя, не вправе оказывать платные образовательные услуги обучающимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника (ч. 2 ст. 48). В соответствии же со ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» лицо, замещающее должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, обязано:

- а) принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;
- б) уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно;
- в) принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Непринятие лицом, явля-

ющимся стороной конфликта интересов, мер по его предотвращению или урегулированию является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В связи с тем, что работники образовательных организациях высшего образования, не имея нормативно закрепленной обязанности по принятию мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, не относятся к лицам, указанным в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», следовательно, не обязаны не только принимать указанные меры, но и не обязаны уведомлять работодателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, а также не обязаны принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. На работников образовательных организаций и не распространяется ответственность за непринятие мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Хотя в повседневной педагогической деятельности работников образовательных организаций вероятность возникновения конфликта интересов достаточно высока и в рамках такого конфликта личная заинтересованность работника (под которой следует понимать, как определено в Федеральном законе «О противодействии коррупции», возможность получения им доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми работник и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями) негативно будет влиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им своих трудовых обязанностей. Следовательно, отсутствие указанной обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, безусловно, не оказывает положительного влияния на предупреждение коррупции в образовательных организациях, что вызывает необходимость, во-первых, дополнения ст. 48 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», названной обязанностью, а, во-вторых, приведение в соответствие с законодательством

Российской Федерации о противодействии коррупции понятия конфликта интересов, закрепленного в п. 33 ст. 2 названного закона.

Таким образом, освещены некоторые проблемы правового регулирования предупреждения коррупции в образовательной организации высшего образования, решение которых путем целенаправленной и системной правотворческой деятельности будет являться результатом реализации одного из принципов противодействия коррупции – приоритетного применения мер по ее предупреждению, а также способствовать решению

определенных в Национальной стратегии противодействия коррупции задач по формированию соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции, созданию условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции, обеспечению выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации [11].

* Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы по теме: «Антикоррупционная политика образовательного учреждения высшего профессионального образования», утвержденной приказом ректора ЮУрГУ от 17 марта 2015 года № 441 «О создании временного творческого коллектива по выполнению НИР».

Примечания

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.
2. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : федеральный закон от 08 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 12. – Ст. 1231.
3. О противодействии коррупции : федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
4. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.
5. Бывший преподаватель ЮУрГУ за хищение почти 2 миллионов рублей получил условный срок // Новый день: сайт РИА «Новый день». 2011. 18 окт. – <http://lenta.urfo.org/chel/353760.html> (дата обращения: 19.10.2015).
6. В Челябинске осудили преподавателя ЮУрГУ, бравшего взятки со студентов // Новый день: сайт РИА «Новый день». 2011. 25 мая. URL: <http://urfo.org/chel/333319.html> (дата обращения: 19.10.2015).
7. Директор троицкого филиала ЧелГУ осужден на три года условно за взятки от студентов // Накануне.RU: сайт РИА «Накануне.RU». 2014. 13 мая. – <http://www.nakanune.ru/news/2014/5/13/22352542> (дата обращения: 19.10.2015).
8. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами : федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2306.
9. О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете : федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 46. – Ст. 5418.
10. Об утверждении перечня должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, при назначении на которые граждане обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, порядка представления гражданами, претендующими на замещение отдельных должностей на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и лицами, замещающими указанные должности, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, и работниками, замещающими должности в этих организациях : приказ Минобрнауки России от 13.09.2013 № 1070 // Российская газета. – 2014. – 28 февраля.

11. Об утверждении Порядка уведомления работодателя (его представителя) о фактах обращения в целях склонения работников, замещающих отдельные должности на основании трудовых договоров в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством образования и науки Российской Федерации, к совершению коррупционных правонарушений : приказ Минобрнауки России от 01 октября 2015 г. № 1078 // Официальный интернет-портал правовой информации. 2015 03 ноября. – <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.11.2015).

МИХАЙЛОВ Константин Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин
факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский госу-
дарственный университет (национальный исследовательский университет).

E-mail: k.v.m.2014@ya.ru

MIKHAILOV Konstantin,
Candidate of Law, Associate Professor, Chair of Criminal-and-Legal Subjects, Faculty of Law
Enforcement Officers' Training South Ural State University (National Research University).
E-mail: k.v.m.2014@ya.ru