

Правовые механизмы предупреждения коррупции в сфере образования

ПЛЮГИНА Инна Владимировна, и. о. ведущего научного сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: inna_wp@mail.ru

В статье анализируются отдельные правовые механизмы предупреждения коррупции в сфере образования. Акцент сделан на проблемах локального регулирования: анализируются вопросы предупреждения и преодоления конфликта интересов педагогического работника; проблемы деятельности комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений; выделены некоторые проблемы осуществления антикоррупционной экспертизы локальных актов. Отдельное внимание уделено рейтинговой системе оценки эффективности деятельности педагогических работников, а также применяемым при ее использовании показателям. Сделан вывод о недостаточной эффективности механизмов внутреннего контроля. Выделены основные правовые средства предупреждения коррупции, предусмотренные в законодательстве субъектов Российской Федерации. Определены наиболее распространенные организационные формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с организациями, осуществляющими образовательную деятельность.

Ключевые слова: противодействие коррупции, образовательные услуги, образовательная организация, органы управления образованием, оценка, качество, локальные акты образовательных организаций.

Anti-Corruption Legal Mechanisms in Education Sector

I. V. PLYUGINA, candidate of legal sciences

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: inna_wp@mail.ru

The article analyses the specific anti-corruption legal mechanisms in education sector. The author has emphasized the problems of local regulation: the issues of prevention and overcoming of conflict of interests of teaching staff; problems of the commissions for the settlement of disputes between participants of educational relations; some of the problems of implementation of anti-corruption expertise of local acts. Special attention was paid to the rating system of evaluating of teachers, as well as applied indicators. The author has made the conclusion about the lack of effectiveness of internal controls, has highlighted the main legal measures of corruption prevention for the legislation of the constituent entities of the Russian Federation. As a result the most common organizational forms of interaction of bodies of state power of subjects of the Russian Federation with organizations engaged in educational activities were identified by the author.

Keywords: corruption, educational services, educational institution, bodies of control, education, evaluation, quality, local acts of educational institutions.

DOI: 10.12737/22730

Проблемы противодействия коррупции в сфере образования уже длительное время остаются в фо-

кусе активного внимания со стороны органов государственной власти, институтов гражданского общества,

общественных организаций. Необходимость их преодоления обуславливает консолидацию усилий государственных и муниципальных служащих, должностных лиц, работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также самих обучающихся и их законных представителей.

Повышение эффективности деятельности по предупреждению и пресечению коррупционных проявлений в сфере образования требует не только применения общих правовых средств, предусмотренных, в частности, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», но и использования специального инструментария, позволяющего учесть специфику регулируемых общественных отношений. Нормами Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» введена категория «конфликт интересов педагогического работника», регламентированы основы деятельности комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, расширены возможности участия родителей (законных представителей) в организации учебного процесса, конкретизированы требования информационной открытости и прозрачности деятельности образовательных организаций, установлен запрет в отношении педагогических работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, оказывать платные образовательные услуги обучающимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника.

Несмотря на имеющийся положительный эффект от принимаемых в последние годы мер по предупреждению и противодействию коррупции, сфера образования остается одной из наиболее коррупциогенных. Имеются многочисленные трудности, препятствующие успешной реализации мероприятий по

противодействию коррупции, обусловленные, в частности, наличием взаимных корыстных интересов у обучающихся и представителей образовательных организаций и, как следствие, нежеланием изменять сложившуюся ситуацию; недостаточной эффективностью государственного и общественного контроля, а также механизмов самоконтроля; несовершенством имеющихся мер защиты лиц, заявивших о фактах коррупции, и др.

Коррупция в сфере образования до сих пор носит системный, скрытый характер, коррупционные связи складываются в течение длительного периода времени и охватывают значительное количество участников как внутри организации, осуществляющей образовательную деятельность, так и вне ее. В Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 г. констатируется, что по ключевым вопросам сферы образования сохраняется высокий уровень непрозрачности процесса подготовки и принятия решений.

При этом множество важных вопросов, затрагивающих права и обязанности участников образовательного процесса, в том числе отношений, характеризующихся повышенными коррупционными рисками, регламентируется посредством методов локального регулирования¹.

¹ Так, в соответствии со ст. 30 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие правила приема обучающихся, режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися

Нельзя отрицать необходимость и целесообразность применения локальных актов в сфере образования, их ценность и незаменимость как регулятора соответствующего вида общественных отношений. Однако при отсутствии внешней правовой экспертизы вследствие недостаточной квалификации лиц, осуществляющих подготовку локальных актов, распространённом формальном подходе к их разработке появляется множество ошибок, пробелов, несогласованностей в регулировании. Подобные пороки локальных актов могут существенно снижать эффективность регулирующего воздействия, одновременно повышая коррупционные риски.

В соответствии с положениями Федерального закона «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов рассматривается в числе основных мер, обеспечивающих профилактику коррупции (ст. 6). В первую очередь локальные акты организаций, осуществляющих образовательную деятельность, анализируются посредством внутренней экспертизы, при этом в основном она будет иметь выборочный, точечный характер. Требование проверки всех локальных актов на предмет коррупциогенности не устанавливается, что с учетом объемов локального регулирования вполне объяснимо. Вместе с тем представляется целесообразным предусмотреть случаи

и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся. Локальными актами регламентируются также правила внутреннего распорядка обучающихся, правила внутреннего трудового распорядка, порядок обучения по индивидуальному учебному плану, закрепляются дополнительные меры социальной поддержки, устанавливаются размеры и порядок материальной поддержки обучающихся, порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и др.

проведения обязательной предварительной антикоррупционной экспертизы локальных актов. Например, в этом имеется смысл при регулировании наиболее важных, основных вопросов организации и осуществления образовательной деятельности, в частности, правил приема обучающихся, порядка осуществления контроля успеваемости и аттестации, контроля посещаемости, порядка перевода, отчисления и восстановления обучающихся.

Обычно на локальном уровне предусматривается необходимость проведения процедуры инициирования антикоррупционной экспертизы со стороны работников, обучающихся, законных представителей обучающихся. Окончательное решение о необходимости проведения будет приниматься руководителем организации, осуществляющей образовательную деятельность. Тем самым повышается влияние субъективного фактора, поскольку, как правило, критерии принятия того или иного решения руководителем не оговариваются. Иногда в тексте локальных актов встречается оговорка, что решение о проведении антикоррупционной экспертизы принимается при наличии достаточных оснований предполагать присутствие в правовых актах или их проектах коррупциогенных факторов, что в целом не изменяет ситуации, поскольку достаточность оснований — оценочная категория.

Для того чтобы была инициирована процедура антикоррупционной экспертизы, все субъекты — потенциальные инициаторы должны иметь доступ к актам локального регулирования. К сожалению, на практике даже сами работники иногда не знают о существовании некоторых локальных актов, что подтверждают результаты проверок образовательных организаций в некоторых субъектах РФ². Выборочный анализ

² Подробнее см.: Аналитические материалы по результатам оценки соответствия со-

официальных сайтов организаций, осуществляющих образовательную деятельность, показал различную степень содержательной наполненности разделов о локальном регулировании, в то же время необходимость в информационной открытости актов, обуславливающих принятие управленческих решений в образовательном процессе, очевидна.

Выявление недостатков актов локального регулирования, в том числе на предмет содержания коррупциогенных факторов, возможно также при осуществлении плановых и внеплановых проверок, осуществляемых органами власти. Однако такие проверки проводятся с определенным более или менее продолжительным интервалом времени и не обеспечивают постоянного контроля, хотя и являются более эффективными и объективными.

Федеральным законом «О противодействии коррупции» (ст. 13³) предусмотрена обязанность организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. В числе таких возможных мер называются: определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений; сотрудничество организации с правоохранительными органами; разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации; принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации; предотвращение и урегулирование конфликта интересов; недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

держания и качества подготовки обучающихся по основным общеобразовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам общего образования и иным обязательным требованиям. С. 1—2. URL: 36edu.ru/delo/polnom/control/Documents/ano014-15.doc.

Нормами Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» закреплены основы предупреждения и преодоления конфликта интересов педагогического работника, тем самым категория «конфликт интересов» адаптирована применительно к сфере образования. Ситуация может быть признана содержащей конфликт интересов педагогического работника при одновременном наличии следующих условий: такая ситуация должна возникнуть вследствие осуществления педагогическим работником профессиональной деятельности; необходимо, чтобы имела место личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества; личная заинтересованность должна влиять или потенциально влиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей; должно иметь место противоречие между личной заинтересованностью педагогического работника и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Следует отметить, что на практике конфликт интересов может иметь место также в случаях, когда не имеется прямой личной заинтересованности в получении материальной выгоды или иного преимущества, как это имеет место, например, в ситуации принятия решений в пользу третьих лиц, которым оказывается протекция.

Статьей 45 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено создание комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений (далее — комиссия), деятельность которых должна способствовать в том числе предупреждению и преодолению ситуаций, связанных с конфликтом интересов, минимизировать коррупционные риски. В соответствии с требованиями указанного Федерального закона порядок создания, организации работы, принятия решений ко-

миссией и их исполнения устанавливается локальным нормативным актом. Как показал анализ локальных актов организаций, осуществляющих образовательную деятельность, подход к регулированию порядка функционирования комиссий зачастую формальный и не обеспечивает эффективной и независимой работы комиссии. В частности, не уделяется должного внимания процедурам принятия решений, не оговаривается кворум для принятия решений (тем самым нарушаются паритетные начала деятельности комиссии), не реализуется принцип независимости на всех этапах работы комиссии. Ситуация усугубляется изначальной необходимостью использования субъективных оценок при рассмотрении соответствующих споров, например, при определении конкретной ситуации как содержащей конфликт интересов, при оценке факта материальной заинтересованности³. Отсутствие постоянного внутреннего мониторинга ситуаций, потенциально содержащих конфликт интересов, зачастую приводит лишь к номинальному функционированию комиссии. При этом следует подчеркнуть, что ее решения являются обязательными для всех участников образовательных отношений в организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Помимо деятельности комиссии в локальных актах предусматриваются следующие меры, направленные на предотвращение конфликта интересов педагогического работника:

расширение практики принятия коллегиальных решений по наиболее важным вопросам;

четкое и детальное распределение полномочий между работниками, в

том числе между руководителем организации и его заместителями;

ограничение операций или сделок с организациями, с которыми руководитель образовательного учреждения и работники либо члены их семей имеют личные связи или финансовые интересы;

предоставление деклараций конфликтов интересов при приеме на определенные должности, а также систематически — работниками, замещающими определенные должности;

формирование системы сбора и анализа информации об индивидуальных достижениях обучающихся;

обеспечение прозрачности и подконтрольности реализации всех принимаемых решений и др.

Посредством локального правотворчества организации, осуществляющие образовательную деятельность, разрабатывают собственные организационно-правовые механизмы, обеспечивающие прозрачность и качество предоставления услуг, и тем самым снижают коррупционные риски.

В частности, следует обратить внимание на системы рейтинговых оценок обучающихся и педагогических работников, используемые некоторыми образовательными организациями. Так, при использовании комплекса разнородных показателей, отражающих педагогическую, научную деятельность работника, его участие в организационных мероприятиях и т. д., повышается прозрачность и объективность решений о применении мер поощрения, а также об их размере и форме. Одновременно ограничиваются дискретные полномочия руководителя организации, осуществляющей образовательную деятельность, минимизируется влияние субъективного фактора. Количество полученных педагогическими работниками баллов учитывается при их материальном и моральном поощрении, при конкурсном отборе на занятия должности, служит критерием принятия реше-

³ Подробнее см.: *Плюгина И. В.* Конфликт интересов в сфере образования // Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016. С. 128—136.

ния об определении срока действия трудового договора и др.

Однако эффективность рейтинговой системы напрямую зависит от качества проработки используемых показателей, а также порядка применения полученных результатов. Например, имеют место ситуации, когда индикаторами эффективной деятельности педагогического работника выступают показатели, не имеющие отношения к педагогической деятельности, в частности, «подготовка кабинета к новому учебному году» (индикатор «мытьё окон, влажная уборка помещения»), «выполнение санитарно-гигиенического режима» (индикатор «отсутствие замечаний по соблюдению санэпидрежима в классе (прием пищи, проветривание, личная гигиена детей, внешний вид, спортивная форма, вторая обувь, динамическая пауза, санитарное состояние кабинета)»)⁴. Многочисленную критику вызывает практика учета положительных и неудовлетворительных оценок для оценки качества работы педагогического работника⁵. В результате использования соответствующего показателя складывается ситуация, когда педагогический работник ориентирован лишь на положительные оценки успеваемости обучающихся, а не на объективную оценку их уровня подготовленности и освоения образовательных программ.

Дополнительные сложности обусловлены переходом бюджетных организаций к так называемому «подушевому» финансированию. Стремясь принять наибольшее количество абитуриентов, организации, осуществляющие образовательную

деятельность, нередко снижают требования к качеству их подготовки, особенно высокие риски в случаях, когда непосредственно в тексте государственного задания закрепляется такой показатель качества государственных услуг, как «выполнение контрольных цифр приема обучающихся, установленных приказом учредителя». Более того, в процессе обучения образовательной организацией нередко проводится политика, направленная на избежание ситуаций отчисления обучающихся даже тогда, когда те не усваивают образовательную программу, поскольку это приведет к изменению показателя численности обучающихся (особенно если учитывается показатель «численность обучающихся, отчисленных в отчетном году по неуспеваемости»).

Следует признать, что снижение требований, произвольная адаптация учебных программ под низкий уровень обучающихся, завышение оценок и иные подобные отступления от правил организации учебного процесса способствуют сохранению контингента студентов и адаптации образовательных стандартов под их реальный уровень, однако при этом снижается уровень доверия к формальным институтам, размываются нормативные рамки, наблюдается отрицательное влияние на прозрачность процедур оценивания знаний⁶.

Заслуживает положительной оценки практика принятия локальных актов, регламентирующих основания, порядок премирования и депремирования, размер выплат за выполнение определенных видов работ. Напомним, что согласно постановлению Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений

⁴ См.: Еремина О. Ю. Эффективность деятельности образовательной организации: критерии, показатели, прогнозы // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 73—85.

⁵ См., например: Ильина М. А., Копылова Н. Т., Половникова Е. С. Критерии оценки качества работы преподавателей. URL: <http://elib.altstu.ru/elib/disser/conferenc/2010/01/pdf/306ilyina.pdf>.

⁶ См.: Леонтьева Э. О. Институализация неформальных практик в сфере высшего образования: автореф. дис. ... д-ра социол. наук. Хабаровск, 2010. С. 14.

и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» размеры и условия осуществления выплат стимулирующего характера устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовыми договорами с учетом разрабатываемых в федеральном учреждении показателей и критериев оценки эффективности труда работников этих учреждений. Четкая, детальная регуляция механизма материального стимулирования работников ограничивает дискретные полномочия руководителя организации, снижает возможность злоупотреблений исходя из частных интересов, в том числе обусловленных субъективным отношением к конкретному работнику. В определенном смысле приведенная мера может быть рассмотрена в качестве средства защиты лиц, заявивших о фактах коррупции в организации.

Оценивая состояние правового регулирования вопросов предупреждения коррупции в образовательной сфере в субъектах РФ, можно сделать вывод о недостаточной реализации правотворческого потенциала на региональном уровне. В законодательных актах комплексного регулирования, основным предметом которых являются общие вопросы предупреждения и пресечения коррупции, упоминание образовательных организаций осуществляется в основном в следующих аспектах:

участие представителей научных и образовательных организаций в деятельности экспертных и совещательных органов по предупреждению коррупции;

решение задач антикоррупционного образования и пропаганды;

осуществление взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с образовательными организациями как мера профилактики коррупции.

Более конкретные меры по предупреждению коррупции в сфере образования закрепляются в региональных программах и планах по противодействию коррупции, а также в актах органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере образования. В основном это следующие мероприятия:

подготовка и издание учебных, методических пособий;

проведение научных исследований, опросов, анкетирования;

организация курсов повышения квалификации для работников образовательных организаций, государственных и муниципальных служащих по проблематике противодействия коррупции;

организация культурно-массовых мероприятий, выставок, конкурсов, рассчитанных на различную аудиторию;

введение в учебные планы определенных образовательных организаций (в частности, юридического профиля) специальных курсов, направленных на обучение навыкам предупреждения и противодействия коррупции;

преподавание тематики противодействия коррупции в рамках программ переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров;

меры, направленные на повышение прозрачности деятельности соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и подведомственных им учреждений;

введение в трудовые договоры, заключаемые соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ с руководителями бюджетных и автономных учреждений, обязанностей, предусмотренных ст. 13³ Федерального закона «О противодей-

ствии коррупции» (обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции);

участие представителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в контрольных (надзорных) мероприятиях, в частности, при приеме абитуриентов в образовательные организации высшего профессионального образования, в проверках посещаемости в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

организация работы «телефона доверия», «горячей линии» и др.

К сожалению, комплексное применение указанных мер на региональном уровне осуществляется редко. Однако реализация выборочных мероприятий, зачастую единичного характера, не способна решить имеющихся системных проблем.

Следует обратить внимание, что в тексте нормативных правовых актов, закрепляющих полномочия и порядок функционирования органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере образования, полномочия по противодействию коррупции конкретизируются не часто. Как правило, закрепляется типовая формула — «противодействие коррупции в пределах своих полномочий», реже говорится об участии в реализации мер антикоррупционной политики или содействии осуществлению мероприятий по противодействию коррупции. Однако подобные формулировки не всегда позволяют конкретизировать предоставленные полномочия, разграничить их с полномочиями иных субъектов, осуществляющих деятельность по противодействию коррупции, что в определенных ситуациях может привести к размыванию ответственности.

Очевидна целесообразность более тесного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с организациями, осуществляющими образовательную

деятельность, причем такое взаимодействие должно приобретать конкретные организационные формы. Так, представляется положительным опыт привлечения образовательных организаций к реализации программных мероприятий, направленных на противодействие коррупции. Например, подведомственные образовательные организации названы соисполнителями программы по противодействию коррупции в Курганской области⁷.

Представляет интерес имеющийся опыт создания специальных органов и структур при участии представителей образовательных организаций и обучающихся, направленных на решение задач противодействия коррупции. В частности, в Ульяновской области предусмотрено создание постоянно действующей при Совете ректоров вузов Ульяновской области межвузовской комиссии по противодействию коррупции, а также создание и обеспечение деятельности в образовательных организациях высшего профессионального образования, расположенных на территории Ульяновской области, студенческих антикоррупционных комиссий. Кроме того, при Уполномоченном по противодействию коррупции в Ульяновской области создан Молодежный инициативный антикоррупционный центр, в муниципальных образованиях создаются молодежные антикоррупционные советы. Следует подчеркнуть, что функционирование таких органов будет успешным лишь в том случае, если уже имеется эффективный механизм реагирования на сообщения о фактах коррупции, предполагающий обязательность и объективность рассмотрения поступившей информации с последующим принятием соответствующих мер.

⁷ См. постановление правительства Курганской области от 14 октября 2013 г. № 486 «О государственной программе Курганской области “Противодействие коррупции в Курганской области” на 2014—2018 годы».

Представители научных и образовательных организаций могут входить в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции⁸. Примечательно, что в некоторых субъектах РФ участие представителей научных и образовательных организаций в составе комиссий предусмотрено на обязательной основе, в других — оговаривается возможность участия. В любом случае их привлечение является обоснованным и целесообразным.

В завершение следует еще раз подчеркнуть, что без осуществления эффективного внешнего контроля и надзора решить проблемы распространения коррупции в сфере образования практически невозможно. В связи с этим представляется обоснованным усиление, повышение эффективности контроля со стороны органов государственной власти. Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрена передача полномочий федеральных органов государственной власти органам государственной власти субъектов РФ по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта РФ (за исключением тех организаций, лицензирование деятельности

которых осуществляют федеральные органы исполнительной власти), а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования на соответствующей территории. Кроме того, переданы полномочия по лицензированию и государственной аккредитации образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории субъекта РФ (за исключением тех организаций, лицензирование деятельности которых осуществляют федеральные органы исполнительной власти). Как отмечается специалистами, такой подбор передаваемых полномочий вполне оправдан: он позволяет, с одной стороны, обеспечивать усиление роли субъектов РФ в реализации государственной политики и расширение возможностей их влияния на образовательные организации; с другой стороны, он сохраняет возможность установления унифицированных требований к проведению контрольно-разрешительных действий на всей территории Российской Федерации⁹.

В целях упорядочения правоприменительной практики, гармонизации подходов к реализации предоставленных полномочий имеется необходимость в регламентировании соответствующих процедур на федеральном уровне. До принятия таких актов субъектам РФ предоставлено право осуществлять собственное правовое регулирование. На региональном уровне имеет место практика разработки административных регламентов, регулирующих порядок реализации переданных полномочий¹⁰.

⁸ Например, в состав комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Калининградской области входит помощник ректора федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Калининградский государственный технический университет» по связям с государственными и общественными организациями (см. приложение № 2 к Указу губернатора Калининградской области от 14 октября 2015 г. № 139 «О мерах по реализации пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»).

⁹ Подробнее см.: Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой. М., 2015. Гл. 2.

¹⁰ См., например, постановление губернатора Тюменской области от 15 января 2016 г. № 2 «Об утверждении административных регламентов исполнения Департаментом

Эффективно действующие контрольные и надзорные механизмы, несомненно, являются одним из наиболее действенных способов предупреждения коррупции на современном этапе. В частности, именно посредством реализации внешних контрольных мероприятий на современном этапе должны преодолеваться имеющиеся проблемы незаконных сборов денежных средств в образовательных организациях. Как отмечается в письме Минобрнауки России от 9 сентября 2015 г. № ВК-2227/08 «О недопущении незаконных сборов денежных средств», органы государственной власти субъекта РФ, осуществляющие государственный контроль (надзор) в сфере образования, обязаны реагировать на сообщения граждан о незаконных сборах денежных средств с родителей (законных представителей) учащихся общеобразовательных организаций, проводить проверки по данным сообщениям и в рамках компетенции принимать исчерпывающие меры по пресечению и недопущению в дальнейшем незаконных действий.

В правовых актах субъектов РФ предусматриваются следующие типовые меры, непосредственно направленные на недопущение незаконных сборов в организациях, осуществляющих образовательную деятельность: функционирование «горячей линии», проведение разъяснительной и информационной работы, мониторинг мнения родителей (законных представителей) обучающихся, проведение проверок в соответствии с обращениями о фактах незаконных сборов, проведение мониторинга обеспеченности учебниками и учебными пособиями образовательных организаций, осуществление мониторинга комплекто-

образования и науки Тюменской области государственных функций по осуществлению лицензионного контроля, государственного контроля качества образования, государственного надзора в сфере образования».

вания дошкольных образовательных организаций, публичная отчетность и др.

В то же время в числе основных задач, стоящих перед органами государственной власти субъектов РФ, значатся не только принятие превентивных мер, но и недопущение нецелевого расходования уже собранных средств. В связи с этим представляется положительным опыт Республики Татарстан, в которой было предложено: дополнить официальные сайты образовательных организаций разделом «Внебюджетные денежные средства, поступившие в организацию»; на официальных сайтах раздела «Электронное образование в Республике Татарстан» систематически размещать информацию о движении (поступлении и расходовании с указанием целей и затрат) привлеченных образовательной (общеобразовательной) организацией внебюджетных денежных средств, суммах и назначении средств, выделяемых образовательной (общеобразовательной) организации из бюджетной системы Российской Федерации; обеспечить постановку на баланс общеобразовательных организаций материальных ценностей, приобретаемых за счет добровольных пожертвований физических и юридических лиц или переданных в качестве благотворительной и спонсорской помощи¹¹.

Таким образом, существующие правовые механизмы предупреждения коррупции в сфере образования нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Одним из наиболее эффективных правовых средств предупреждения коррупции в сфере образования следует признать детальное регулирование процедур, применяемых в образовательной деятельности, исключающее необоснованное расширение дискретных полномочий и пределов усмо-

¹¹ См. письмо Минобрнауки Республики Татарстан от 4 сентября 2014 г. № 17272/14 «О противодействии коррупции».

трения. От качества подготовки локальных актов, профессионализма лиц, осуществляющих их разработку, зависит увеличение или снижение коррупционных рисков в образовательной деятельности, равно как и создание условий для повышения или снижения качества об-

разования. Эффективная деятельность органов государственной власти субъектов РФ, охватывающая комплекс систематически проводимых контрольных и надзорных мероприятий, несомненно, будет способствовать предупреждению коррупции в сфере образования.

Библиографический список

Аналитические материалы по результатам оценки соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по основным общеобразовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам общего образования и иным обязательным требованиям. URL: 36edu.ru/delo/polnom/control/Documents/ano014-15.doc.

Еремина О. Ю. Эффективность деятельности образовательной организации: критерии, показатели, прогнозы // Журнал российского права. 2015. № 10.

Ильина М. А., Копылова Н. Т., Половникова Е. С. Критерии оценки качества работы преподавателей. URL: <http://elib.altstu.ru/elib/diss/conferenc/2010/01/pdf/306ilyina.pdf>.

Леонтьева Э. О. Институализация неформальных практик в сфере высшего образования: автореф. дис. ... д-ра социол. наук. Хабаровск, 2010.

Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой. М., 2015. Гл. 2.

Плюгина И. В. Конфликт интересов в сфере образования // Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016.

Государственно-частное партнерство в области физической культуры и спорта

МЕЛЬНИК Тимур Евгеньевич, научный сотрудник отдела социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, Большая Черемушкинская ул., 34

E-mail: melnikte@rambler.ru

Статья посвящена проблемным вопросам государственно-частного и муниципально-частного партнерства в области физической культуры и спорта. Дальнейшее развитие данной формы взаимодействия государства (муниципальных образований) и хозяйствующих субъектов в области физической культуры и спорта сопряжено с решением ряда проблем. Часть из них связана с социальной составляющей. Развитие практики государственно-частного партнерства в области физической культуры и спорта должно диктоваться потребностью реализации целей и задач социальной политики публичных властей в данной области. Доступность государственных и муниципальных услуг, в том числе в области физической культуры и спорта, должна быть закреплена в качестве законодательного принципа государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Предлагается закрепить в законодательстве приоритеты государственно-частного (муниципально-частного) партнерства в области физической культуры и спорта. Одним из них должно стать развитие массового спорта. Государственно-частное (муниципально-частное) партнерство может быть использовано для развития системы спортивных клубов по месту жительства. Для этого необходимо предусмотреть возможность заключения соглашений о таком партнерстве не только в отношении объектов спорта, но и в отношении государственных и муниципальных услуг в области физической культуры и спорта.