

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция (Основной закон) Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.): [по состоянию на 30.12.2008 г.] // Российская газета. № 237. 1993. 25 декабря.
2. Национальный план противодействия коррупции // Российская газета. № 164. 2008. 5 августа.
3. Трудовой Кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
4. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ // Российская газета. № 266. 2008. 30 декабря.
5. Федеральный закон «О государственной службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.
6. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.03.2007, № 10, ст. 1152.
7. Распоряжение правительства Тюменской области от 31 августа 2009 г. № 1244-рп «Об утверждении целевой региональной программы «О противодействии коррупции».
8. Постановление правительства Тюменской области от 11 февраля 2008 г. № 42-п «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Тюменской области» // Тюменская область сегодня. № 32. 2008. 22 февраля.
9. Закон Тюменской области от 25 февраля 2009 года № 6 «О противодействии коррупции в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. № 1. Ч. 1. 2009.
10. Распоряжение Главы администрации города Тюмени от 20 октября 2008 г. № 417-рг «О создании совета по противодействию коррупции».
11. Постановление администрации города Тюмени от 3 июня 2009 г. № 63 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов города Тюмени и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Тюменский курьер. № 13 (спецвыпуск). 2009. 11 июня.
12. План мероприятий по предупреждению коррупционных правонарушений в ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет» на 2009/10 учебный год // www.utmn.ru.

**Антон Владимирович БОГДАНОВ** —  
начальник юридического отдела  
департамента образования и науки  
Тюменской области,  
ст. преподаватель кафедры  
конституционного и муниципального права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета,  
кандидат юридических наук  
loro@ntm.ru

УДК 342

**ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ  
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ****LEGAL WAYS OF COUNTERACTION AGAINST CORRUPTION  
IN EDUCATION**

*АННОТАЦИЯ. В статье акцентируется внимание на рассмотрении актуальных вопросов совершенствования законодательства и управления в сфере образования в целях обеспечения его антикоррупционной направленности. При формулировании*

---

*практических рекомендаций был использован положительный опыт субъектов Российской Федерации в данном направлении.*

*SUMMARY. The paper focuses on the topical ways which may help to tackle the legislation and administrative problems and fight corruption in the sphere of education. The given recommendations are based on the experience of the Russian Federation regions.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Противодействие коррупции, образование, совершенствование законодательства.*

*KEY WORDS. Counteraction against corruption, education, to tackle a legislative and administrative problem.*

Сегодня коррупция в сфере образования достигла таких пределов, что не может оставаться в числе второстепенных проблем отрасли. Провозглашение образования приоритетным направлением национальной политики и модернизация отечественной системы обучения и воспитания актуализировали вопросы обеспечения антикоррупционной безопасности образовательной сферы. Противодействие коррупции в данной отрасли осуществляется посредством правовых и организационных инструментов общего характера. Однако специфика сферы образования обуславливает необходимость разработки и реализации дополнительных механизмов противодействия коррупции, учитывающих отраслевые особенности.

1. Необходимым элементом политики противодействия коррупции в образовании является создание эффективной системы управления отраслью. На это направлено совершенствование разграничения полномочий в данной сфере между органами публичной власти.

В настоящее время согласно ст. 28 Закона Российской Федерации «Об образовании» к компетенции федеральных органов государственной власти в сфере образования относятся надзор за исполнением законодательства в области образования, контроль качества подготовки, а также лицензирование и государственная аккредитация в отношении высших учебных заведений и научных организаций.

Органом исполнительной власти, на который возложены данные функции, в настоящее время является Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки [1].

Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.2007 № 116 [2], предусматривают проведение выездных (инспекционных) проверок по месту нахождения и (или) ведения деятельности проверяемой образовательной организации.

Кроме того, являясь лицензирующим органом в сфере образования и науки, Рособрнадзор должен обеспечить проведение постоянного контроля за соблюдением образовательными учреждениями высшего профессионального образования установленных лицензионных требований и нормативов.

В настоящее время система высшего профессионального образования в России представлена свыше чем 1000 высших учебных заведений (не считая филиалов, с учетом которых эта цифра составляет 3,2 тыс.). Данный вопрос приобретает сегодня особую актуальность в связи с увеличением сети филиалов столичных вузов, качество образования в которых не соответствует требованиям государственных образовательных стандартов.

Как отмечает Г.Ф. Шафранов-Куцев, «надо иметь в виду, что при всей концентрации вузов и студентов в столичных городах основная масса специалистов,

в том числе и элитного уровня, выпускается и будет выпускаться в региональных вузах России» [3].

Единственным механизмом обеспечения соответствия вузовской подготовки нормативно установленным требованиям является интенсивная контрольно-надзорная деятельность за соблюдением лицензионных нормативов и уровня реализации образовательных программ со стороны Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Однако о низкой эффективности контроля за соблюдением высшими учебными заведениями федерального законодательства говорят многочисленные нарушения, выявляемые в ходе проверок правоохранительными органами. Так, в ходе проверки, проведенной Прокуратурой Тюменской области в 2008 г., были указаны грубые отступления от норм действующего законодательства в части функционирования представительств и филиалов высших учебных заведений, расположенных на территории области, порядка сдачи вузами объектов недвижимости в аренду, соблюдения лицензионных нормативов и т.д. [4].

Ч. 1 ст. 78 Конституции Российской Федерации предусматривает право федеральных органов исполнительной власти создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Однако именно Рособрнадзор — едва ли не единственная в системе федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации федеральная служба, которая не имеет территориальных подразделений ни в федеральных округах, ни тем более в каждом субъекте федерации.

Таким образом, действующий порядок разграничения полномочий в образовательной политике при учете имеющейся структуры федерального надзорного органа в сфере образования не в состоянии обеспечить должный надзор за деятельностью высших учебных заведений, а соответственно — и противостоять распространению коррупции.

В рамках решения обозначенной проблемы возможно принятие одного из двух приведенных способов:

— создание территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки в субъектах Российской Федерации или в федеральных округах;

— делегирование в соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочий по лицензированию и надзору за деятельностью вузов субъектам Российской Федерации с необходимым финансовым обеспечением.

2. Одним из факторов, создающих условия для коррупционных проявлений в сфере дошкольного образования, является дефицит мест в детских садах.

Проблема доступности услуг дошкольного образования обуславливает необходимость поиска основных направлений ее преодоления, прежде всего с помощью анализа существующего на сегодняшний день обширного регионального опыта.

Возможные модели повышения доступности услуг дошкольного образования и содержания можно объединить в три основные группы:

— наращивание мощности сети государственных и муниципальных учреждений;

— развитие частного сектора в системе услуг дошкольного образования;

— развитие альтернативных форм дошкольного образования.

В силу ограниченности бюджетных средств решение проблемы доступности дошкольного образования за счет строительства новых учреждений многим регионам не под силу.

В связи с этим актуальным направлением в решении вопроса дефицита мест в государственных и муниципальных учреждениях, реализующих дошкольные образовательные программы, является развитие негосударственной системы услуг по воспитанию и содержанию детей дошкольного возраста. В качестве способов привлечения частных поставщиков к оказанию услуг дошкольного образования за бюджетные средства могут быть рассмотрены такие организационно-экономические механизмы как муниципальный заказ, целевые потребительские субсидии и предоставление мер поддержки частным детским садам.

Использование данных механизмов позволяет полностью или частично удовлетворить спрос на эти услуги без единовременных капитальных затрат бюджета на строительство и реконструкцию новых муниципальных детских садов, избежав при этом и административных издержек, возникающих при передаче помещений из одной собственности в другую и т.п. Кроме того, применение указанных механизмов дает возможность гибко реагировать на изменение потребительского спроса на данные услуги простым изменением объемов бюджетного финансирования услуг без административных издержек, связанных с реструктуризацией сети учреждений.

Отнесение сферы образования к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов предоставляет право региональным органам власти устанавливать такие новые альтернативные формы дошкольного образования, как введение групп кратковременного пребывания детей, создание семейных детских садов и выплата пособия семьям с детьми, не посещающими детские сады.

3. Антикоррупционным условием в сфере образования является четкое определение объема и содержания бесплатных образовательных услуг, гарантируемых государством. Иными словами, гражданин должен ясно себе представлять, какое образование обеспечивается за счет бюджетных средств, а какие образовательные услуги могут оказываться по желанию детей и их родителей за плату.

Согласно п. 5 Правил оказания платных образовательных услуг, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.07.2001 № 505 [5], платные образовательные услуги не могут быть оказаны государственными и муниципальными образовательными учреждениями взамен или в рамках основной образовательной деятельности (в рамках основных образовательных программ (учебных планов), федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований, а также (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования) в рамках образовательных стандартов и требований), финансируемой за счет средств соответствующего бюджета.

Таким образом, актуальным продолжает оставаться вопрос скорейшей разработки и принятия федеральных государственных образовательных стандартов общего образования.

При этом в федеральных государственных образовательных стандартах общего образования особое внимание должно быть уделено условиям реализации образовательных программ. Их отсутствие сегодня позволяет администрациям школ вводить для родителей дополнительные сборы на установку и обслуживание систем сигнализации, на оплату труда охранников и гардеробщиц и т.д.

4. Государственная политика в сфере противодействия коррупции включает совершенствование системы контроля и надзора. Актуальность данного вопроса для сферы образования подтверждается передачей с 1 января 2009 г. органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по осуществлению контроля качества образования, надзора за соблюдением законодательства в области образования, а также лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений.

Исполнение данных федеральных функций может быть организовано в двух формах:

- возложение полномочий на один из уже существующих органов системы исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- создание нового специализированного органа исполнительной власти региона.

Однако, определяя делегируемые полномочия изначально как федеральные, законодатель тем самым повышает статус контрольно-надзорных функций в области образования и отводит им особую роль в вопросе обеспечения качества образования и соблюдения конституционного права на образование в целом.

Данное обстоятельство дает основания говорить о целесообразности создания в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации самостоятельных органов управления, центральными функциями которых является исполнение передаваемых федеральных полномочий в образовательной сфере.

По пути создания самостоятельного органа, на который возлагается осуществление полномочий по надзору, контролю в сфере образования, лицензированию и государственной аккредитации, пошли власти Удмуртской Республики, Калининградской, Кемеровской, Иркутской, Калужской, Тульской, Ульяновской, Воронежской областей, Республик Саха (Якутия), Тыва, Башкортостан, Ханты-Мансийского автономного округа, Пермского края.

5. Действенным механизмом, призванным снизить уровень коррупции в образовании, должно стать введение с 1 декабря 2009 г. административной ответственности за нарушение законодательства об образовании.

Отсутствие специальных санкций за нарушение и невыполнение требований законодательства об образовании затрудняет предотвращение и ликвидацию нарушений законодательства об образовании, препятствует эффективному осуществлению государственных функций по контролю и надзору в сфере образования, без которых нельзя говорить о реальном обеспечении конституционного права на образование.

Поэтому сегодня Рособрнадзору и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия, необходимо организовать работу таким образом, чтобы введенные нормы об ответственности начали реально исполняться, став мощным барьером для коррупционных интересов.

6. Противодействие коррупции должно осуществляться при непосредственном участии граждан и представителей общественности. Выработке «антикоррупционного иммунитета» способствует развитие институтов общественного участия в образовательной деятельности и повышение открытости государственного управления сферы образования.

Более того, согласно ст. 2 Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» государственно-общественный характер управления образованием провозглашен одним из принципов государственной политики в области образования.

Государственно-общественное управление в сфере образования заключается в постоянном ответственном участии и взаимодействии в управлении отраслью, с одной стороны, различных субъектов, выражающих и представляющих интересы, политику, гарантии и компетенцию государства в области образования (органы государственной власти, органы управления образованием, руководство образовательных учреждений), и, с другой стороны, различных субъектов, выражающих интересы в области образования гражданского общества, педагогического сообщества, обучающихся, родительской общественности, населения в целом.

Государственно-общественное управление образованием можно охарактеризовать как основанную на нормативных правовых актах систему управленческих структур и организационных форм их взаимодействия, обеспечивающих согласование интересов всех субъектов образовательной политики.

Таким образом, если говорить о системе государственно-общественного управления образованием в конкретном субъекте Российской Федерации, то в ее структуре следует выделять:

- нормативно-правовую составляющую: региональное законодательство, регулирующее государственно-общественное управление;
- организационную составляющую: совокупность форм государственно-общественного управления в области образования.

Во многих субъектах Российской Федерации на сегодня создана необходимая нормативно-правовая база по вопросам развития государственно-общественного управления региональной системой образования, включающая законодательные акты и принятые в их развитие нормативные правовые акты органов исполнительной власти.

Так, вопросы государственно-общественного управления в сфере образования стали предметом регулирования на законодательном уровне в Ханты-Мансийском автономном округе—Югре [6] и Пензенской области [7].

Одним из результатов приоритетного национального проекта «Образование» стало создание на региональном и муниципальном уровнях управления советов, основанных на совместном представительстве как со стороны публичной власти, так и со стороны общества.

На уровне образовательного учреждения открытость управления обеспечивается функционированием управляющих, попечительских, наблюдательных советов. При этом в компетенцию подобных органов целесообразно включать как стратегические вопросы (определение основных направлений развития общеобразовательной организации), так и вопросы прикладного характера (распределение по представлению руководителя образовательной организации стимулирующих выплат педагогическому персоналу).

Самостоятельным механизмом государственно-общественного управления в сфере образования является публичная отчетность. Примеры подобной практики немногочисленны, но позволяют судить о достижении определенной степени информированности общества о состоянии дел и результатах функционирования и развития сферы образования и образовательных учреждений.

В целях повышения антикоррупционной безопасности российского образования целесообразно расширение участия общества в выработке, принятии и реализации правовых и управленческих решений в образовании. Этот процесс должен обеспечиваться как соответствующей нормативно-правовой базой, так и реальными механизмами действенного общественного участия в развитии образования.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 300 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» (в ред. от 07.10.2006) // Российская газета. № 132. 2004. 24 июня.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 г. № 116 «Об утверждении правил осуществления контроля и надзора в сфере образования» (в ред. от 04.02.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 9. Ст. 1098.
3. Шафранов-Куцев Г.Ф. Университет в региональном сообществе. М.: Высшая школа, 2003. С. 31.
4. «Дипломом не вышли» // Российская газета (Западная Сибирь). 2008. № 4624.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.07.2001 № 505 (в редакции от 15.09.2008) «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 29. 2001. Ст. 3016.
6. Закон ХМАО — Югры от 16.10.2006 № 104-оз «О государственно-общественном управлении в сфере общего образования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры».
7. Закон Пензенской области от 04.09.2007 № 1351-ЗПО «О государственно-общественном управлении в системе общего образования Пензенской области».

