

КОРРУПЦИЯ В ОБРАЗОВАНИИ: правовые механизмы противодействия¹

Лариса Санникова,

*ведущий научный сотрудник Института государства и права
Российской академии наук, член Экспертного совета Комиссии
Государственной Думы РФ по противодействию коррупции,
доктор юридических наук*

Масштабы коррупции в сфере образования в последнее десятилетие вызывают обеспокоенность всего общества. Среди основных причин коррупции в образовании называют преимущественно экономические: недостаточное финансирование образовательных учреждений, низкая заработная плата работников в сфере образования, нехватка мест в образовательных учреждениях. Однако наряду с экономическими причинами важную роль играет правовое регулирование отношений в сфере образования.

Неэффективность законодательства об образовании, наличие в нём коррупциогенных норм создают почву для коррупционных правонарушений. В связи с этим особое значение для противодействия коррупции в сфере образования приобретает анализ коррупциогенности законодательства об образовании, который позволит сформулировать конкретные рекомендации по его совершенствованию. Под коррупциогенностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм.

¹ Статья подготовлена в рамках совместного проекта Совета Европы и Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции «Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции» (RUCOLA 2), финансируемого Европейским союзом.

Отношения в сфере образования регулируются довольно обширным кругом нормативно-правовых актов: федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, правовыми актами, изданными Министерством образования и науки РФ: приказами, письмами и т.д. (всего более 100 нормативных актов). Для анализа на коррупциогенность целесообразно использовать Гражданский кодекс (ГК) РФ; Закон РФ «Об образовании»; Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; Правила оказания платных образовательных услуг, утверждённые постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 505.

Рамочный характер законов

Общим недостатком действующих в сфере образования законов (Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон

«О высшем и послевузовском профессиональном образовании») является их рамочный и декларативный характер. Рамочный характер этих законов обусловлен их целью, которая заключается в определении системы образования в Российской Федерации, что отражено в структуре этих законов. Так, Закон РФ «Об образовании» состоит из шести глав, три из которых посвящены общим вопросам системы образования, управлению системой образования и экономике системы образования. В Федеральном законе РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» также в трёх из семи глав регламентируются вопросы системы высшего и послевузовского образования, её управления и экономики.

Следствием такого законодательного решения становится отсутствие в рассматриваемых законах правовых механизмов реализации прав субъектов образовательной деятельности. Права участников образовательных отношений, закреплённые в законах «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», имеют декларативный характер.

Права и обязанности субъектов образовательной деятельности сформулированы таким образом, что они не соответствуют правам и обязанностям других субъектов. Например, в главе V «Социальные гарантии реализации прав граждан на образование» Закона РФ «Об образовании» не закреплёны и не регламентированы обязанности образовательных учреждений и педагогических работников. Закреплённые в данной главе права граждан на образование оказались без соответствующего правового обеспечения.

Не предусмотрены конкретные меры ответственности за нарушение прав учащихся и воспитанников. В пункте 3 статьи 32 Закона РФ «Об образовании» перечислены основания ответственности образовательного учреждения, но при этом указывается, что образовательное учреждение несёт ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке. В пункте 7 статьи 51 Закона РФ «Об образовании» устанавливается: «*Ответственность за создание необходимых условий для учёбы, труда и отдыха обучающихся, воспитанников образовательных учреждений несут должностные лица образова-*

тельных учреждений в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом данного учреждения». В пункте 2 статьи 3 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» указывается: «*Высшее учебное заведение несёт ответственность за свою деятельность перед личностью, обществом и государством*». Таким образом, в законодательстве об образовании не конкретизированы формы и объём ответственности образовательных учреждений и их должностных лиц.

К пробелам в законодательном регулировании образовательной деятельности следует отнести и отсутствие в рассматриваемых законах механизмов реализации права граждан на равный доступ к образованию. В пункте 3 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» воспроизводится и детализируется положение пункта 2 статьи 43 Конституции РФ, гарантирующее общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Договор на оказание образовательных услуг

Одним из элементов такого механизма может стать признание договоров на оказание образовательных услуг публичными: это позволит применять к данным договорам положения статьи 426 Гражданского кодекса РФ, в которой предусматривается: обязанность лица, оказывающего услуги, заключить договор с каждым, кто к нему обратится, на равных для всех условиях; возможность обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор при необоснованном уклонении контрагента от его заключения.

В пункте 13 Правил оказания платных образовательных услуг на образовательное учреждение возлагается обязанность

заключать договор об оказании платных образовательных услуг при наличии у него возможности оказать запрашиваемую потребителем услугу, не оказывая предпочтение одному потребителю перед другим. Однако в Правилах не предусматривается в качестве последствия отказа образовательного учреждения от заключения договора возможность обратиться в суд с требованием о понуждении образовательного учреждения заключить договор с потребителем.

Представляется, что перспектива выяснения в суде обоснованности отказа в приёме в образовательное учреждение может повлиять на недобросовестных руководителей образовательных учреждений и снизить количество необоснованных отказов, в том числе и связанных с вымогательством денежных средств.

Кроме того, пунктом 4 статьи 426 ГК РФ предусматривается право Правительства РФ издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров. Действующие примерные формы договоров об оказании платных образовательных услуг разработаны и утверждены Министерством образования и науки РФ в соответствии с пунктом 16 Правил оказания платных образовательных услуг. Утверждение типовых форм договоров об оказании платных образовательных услуг Правительством РФ позволит в большей мере обеспечить права потребителей образовательных услуг.

Для того чтобы применять норму статьи 426 ГК РФ к отношениям с участием образовательных учреждений, требуется расширить её субъектный состав. В действующей редакции она регулирует отношения только между коммерческой организацией и потребителем. В правовой литературе предлагается решить эту проблему, изменив норму статьи 426 ГК РФ: расширив субъектный состав публичного договора за счёт включения в него наряду с коммерческими и некоммерческими организациями. С этой целью следует заменить в пункте 1 статьи 426 ГК слова «коммерческие организации» на слова «коммерческие и некоммерческие организации».

В законах об образовании не регламентируется деятельность образовательных учреждений по оказанию платных образовательных услуг.

В Законе РФ «Об образовании» государственным и муниципальным образовательным учреждениям разрешается оказывать платные дополнительные образовательные услуги, не предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами, при этом указывается лишь на то, что эти услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансируемой за счёт средств бюджета (статья 45). Право осуществлять платную образовательную деятельность предоставляется и негосударственным образовательным учреждениям (статья 46).

Таким образом, в законах об образовании не предусматривается ряд существенных параметров и условий деятельности по оказанию платных образовательных услуг: порядок осуществления платной образовательной деятельности, характер платных образовательных услуг, условия договора, на основании которого эта деятельность осуществляется, и т.п. Эти пробелы частично восполняются на уровне подзаконных нормативных актов, что недостаточно для эффективного правового регулирования отношений между образовательными учреждениями и потребителями платных образовательных услуг на договорной основе.

Необходимо закрепить на уровне закона (Гражданского кодекса РФ или Закона РФ «Об образовании») правила о договоре оказания образовательных услуг: понятие, порядок заключения, существенные условия, вопросы исполнения, основания для расторжения, ответственность сторон по договору. Восполнение этого пробела позволит существенно усилить защиту прав потребителей образовательных услуг.

Так, в настоящее время к договорам об оказании платных образовательных услуг применяются правила главы 39 Гражданского

кодекса РФ «Возмездное оказание услуг». В статье 782 ГК РФ допускается односторонний отказ исполнителя от исполнения договора возмездного оказания услуг. Тем самым образовательному учреждению, как исполнителю по договору об оказании платных образовательных услуг, предоставляется право в одностороннем порядке расторгнуть договор, что явно ущемляет права учащихся и воспитанников.

Восполнение пробела в правовом регулировании отношений по оказанию платных образовательных услуг позволит устранить ряд коррупционных проявлений, связанных с незаконными взиманиями денежных средств с учащихся, их родителей: установление отдельной платы за сдачу зачётов и экзаменов; взимание денежных средств под видом репетиторства, когда репетитором выступает непосредственно педагог ученика; оказание дополнительных платных образовательных услуг в то же время, когда идут занятия по образовательной программе, что лишает учащегося (прежде всего, школьника) права на отказ от такого рода платных образовательных услуг.

Поступление в образовательные учреждения

Установление чрезмерных барьеров при поступлении в учебные заведения всех уровней — важный коррупциогенный фактор. Сегодня практически повсеместно при приёме в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования вводится тестирование (или иные формы отбора), которое становится дополнительным барьером, какие бы благие цели оно ни преследовало. Акт коррупции, соответственно становится способом его преодоления.

Для предотвращения такого рода злоупотреблений статья 16 Закона РФ «Об образовании» была дополнена пунктом 1.1, в части 2 которого устанавливается:

«Правила приёма в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования должны обеспечи-

вать приём всех граждан, которые проживают на определённой территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня».

Однако при таком подходе гарантируется только право граждан, проживающих на территории, прикреплённой к определённому образовательному учреждению. Существующее «крепостное право» в отношении поступающих в определённой мере нарушает право граждан на свободный выбор образовательных учреждений, особенно в тех случаях, когда образовательное учреждение, к которому территориально прикреплён поступающий, по тем или иным причинам его не устраивает.

Целесообразно законодательно установить общий запрет на проведение тестирования при зачислении в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования. Для этого необходимо дополнить пункт 1.1 статьи 16 Закона РФ «Об образовании» части 3 в следующей редакции: «Не допускается проведение тестирования или иных форм конкурсного отбора при приёме в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования, нарушающих права граждан на получение образования соответствующего уровня».

Поборы

В соответствии с пунктом 8 статьи 41 Закона РФ «Об образовании» образовательные учреждения вправе получить дополнительные денежные средства, в том числе за счёт добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц. На практике добровольные пожертвования физических лиц часто означают добровольно-принудительные поборы с родителей учащихся.

Эти поборы обусловлены прежде всего, недостаточным финансированием и не всегда могут быть отнесены к числу коррупционных правонарушений: признаки коррупции отсутствуют в тех случаях, когда денежные средства направляются исключительно на нужды образовательного учреждения. Однако из-за отсутствия правового механизма контроля над расходованием денежных средств нередки случаи злоупотреблений со стороны руководителей образовательных учреждений.

Для предотвращения возможных злоупотреблений целесообразно установить для образовательного учреждения обязанность информировать учащихся и(или) их родителей о расходовании дополнительно привлекаемых денежных средств (публикуя годовой финансовый отчёт).

Для этого требуется дополнить Закон РФ «Об образовании» следующим образом:

1. Дополнить статью 41 Закона РФ «Об образовании» пунктом 12 следующего содержания:
«Образовательное учреждение обязано представлять годовой финансовый отчёт о расходовании дополнительных финансовых средств, указанных в пункте 8 настоящей статьи, путём опубликования в средствах массовой информации либо вручения его учащимся и(или) их родителям (законным представителям)».
2. Дополнить статью 50 Закона РФ «Об образовании» пунктом 18 следующего содержания:
«Учащиеся в образовательных учреждениях среднего профессионального или высшего профессионального образования вправе требовать предоставления им документов, предусмотренных в пункте 2 статьи 16 и в пункте 12 статьи 41 настоящего закона».
3. Дополнить пункт 1 статьи 52 Закона РФ «Об образовании» частью 2 следующего содержания:
«Родители (законные представители) учащихся вправе требовать предоставления им документов, предусмотренных в пункте 2

статьи 16 и в пункте 12 статьи 41 настоящего закона».

В российских образовательных учреждениях получила довольно широкое распространение порочная практика поборов с родителей учащихся или с самих учащихся на подарки воспитателям, учителям, преподавателям. В пункте 2 статьи 575 ГК РФ допускается дарить подарки работникам воспитательных и аналогичных учреждений стоимостью до пяти минимальных оплат труда. Представляется, что эта норма имеет коррупционный характер. Аналогичная норма (пункт 3 статьи 575 ГК РФ), установленная в отношении государственных служащих, уже признана коррупционной и её предложено исключить из Гражданского кодекса РФ.

Однако простое исключение рассматриваемых положений из Гражданского кодекса РФ явно недостаточно, необходимо установить императивный запрет на дарение подарков независимо от их стоимости указанным категориям лиц, чтобы в сознании людей эти действия чётко ассоциировались с коррупционными правонарушениями.

С этой целью необходимо исключить пункты 2 и 3 из статьи 575 ГК РФ и дополнить статью 575 ГК РФ частью 2 следующего содержания:

«Не допускается дарение независимо от стоимости дара:
1) государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей;

работникам лечебных, воспитательных, образовательных учреждений, учреждений социальной защиты и других аналогичных учреждений гражданами, в отношении которых указанными учреждениями осуществляется деятельность по лечению, содержанию, воспитанию или образованию, родителями (законными представителями), супругами и родственниками этих граждан». **НО**