

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ
ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 512 группы
направления 40.03.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Банниковой Алины Дмитриевны

Научный руководитель
доцент, к.ю.н.,
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

С. В. Деманова
инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой
профессор, д.ю.н.,
заслуженный юрист РФ
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Г. Н. Комкова
инициалы, фамилия

Саратов 2019

Введение

Актуальность темы исследования. Коррупция представляет собой серьезную проблему в современном мире. В настоящее время коррупция в России присутствует практически во всех сферах общественной жизни, в том числе и в образовании, разрушая моральные и нравственные устои общества. Проведение эффективной антикоррупционной политики является необходимой и жизненно важной для нашего государства задачей. Наряду с ограничительными и принудительными мерами борьбы с коррупцией важны меры позитивного воздействия, пропаганда правомерного поведения, механизм общественного контроля в сфере образования. Проблеме противодействия коррупции в современных отечественных и зарубежных исследованиях уделяли внимание С.А. Алексеев, М.Х. Джабраилов, Р.А. Кульбицкий, Ю.В. Латов, О.Т. Корнеев, И.В. Плюгина, С.И. Самыгин, Т.Я. Хабриева и др.

Объект исследования - общественные отношения, которые складываются в процессе реализации государственной антикоррупционной политики в сфере образования.

Предмет исследования - нормы конституционного, административного, уголовного права, смежных отраслей и подотраслей права, подзаконные нормативные акты, акты правоприменительной практики, научные концепции и разработки, содержащиеся в правовой и криминологической литературе.

Цель – анализ основных положений системы государственной антикоррупционной политики в образовании, раскрыть основные направления правового регулирования борьбы с коррупционными преступлениями в образовательной среде с учетом их особенностей, определить причины и особенности коррупционных явлений в образовании, выявить роль общественного контроля в борьбе с коррупционными явлениями в сфере образования.

Задачи исследования:

- изучение конституционно-правовых основ противодействия коррупции в Российской Федерации;
- рассмотрение конституционно-правовые мер в борьбе с коррупцией, анализ на предмет антикоррупционного потенциала норм Конституции, иных нормативно-правовых актов;
- исследование признаков и видов коррупции;
- анализ проблем правового регулирования коррупционных явлений в сфере образования, причин и форм коррупции в образовательной среде;
- изучение особенностей коррупционных явлений в образовании;
- рассмотрение механизма общественного контроля в борьбе с коррупцией в сфере образования.

Теоретическая база: работы ученых в области конституционного, административного, уголовного права, политологии, статистики, социологии, смежных наук. Нормативная база - нормы Конституции РФ, Федеральных законов, подзаконных нормативных актов, а также международных правовых документов по борьбе с коррупцией.

Методы исследования: институциональный, социологический и системный подходы к анализу сущности и содержания коррупции. Общенаучные методы - диалектический, метод анализа и синтеза, классификации и систематизации, теоретического обобщения, описания.

Структура работы включает введение, две главы, заключение, список использованных источников. Глава 1 «Конституционно-правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации» включает в себя 3 параграфа: «Государственная антикоррупционная политика Российской Федерации»; «Общие проблемы понятия и содержания коррупции», «Признаки и виды коррупции». Глава 2 «Правовое регулирование антикоррупционной деятельности в сфере образования» содержит три параграфа «Причины возникновения коррупционных явлений в образовании. Формы коррупции в образовательной сфере»; «Особенности коррупционных явлений в образовательной сфере»; «Роль общественного контроля по предупреждению и

пресечению коррупционных правонарушений в сфере образования».

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, формулируются цель, задачи исследования, определяются объект, предмет, методы исследования.

В первой главе **«Конституционно-правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации»** в параграфе 1.1 **«Государственная антикоррупционная политика Российской Федерации»** рассматривается государственная антикоррупционная политика в России как научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского общества, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению. Конституция Российской Федерации является основополагающим нормативным актом прямого действия в деле противодействия коррупции. Базовыми в данной деятельности являются ценностные нормы (ст.2) определяющие Россию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, нормы, провозглашающие права человека и гражданина (ст.2,7, 32, 33, 41, 43 и др.); принцип разделения властей (ст.10).

Конституционно-правовые меры обеспечения борьбы с коррупцией имеют основополагающее значение как источник иных мер государственной антикоррупционной политики. Так, данную сферу регулируют Федеральный закон "О противодействии коррупции" от 25.12.2008 №273-ФЗ, Уголовный Кодекс Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, иные законы и подзаконные нормативные акты.

Важнейшими антикоррупционными актами являются Национальная стратегия противодействия коррупции, включающая меры организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, призванных снизить уровень коррупции в государстве,

и Национальный план противодействия коррупции на 2018-2020 годы, направленный на совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации.

Существуют и недостатки правового регулирования борьбы с коррупцией. Представляется, что конституционно-правовые нормы в сфере борьбы с коррупцией носит преимущественно охранительный либо карательный характер, недостаточное внимание законодателем уделяется правовому регулированию вопросов о создании экономических и социальных причин и условий, препятствующих коррупции, механизмам антикоррупционного общественного контроля. Данные недостатки могут быть устранены путем дальнейшего полномасштабного совершенствования системы антикоррупционных актов на основе норм Конституции РФ.

Параграф **1.2 работы «Общие проблемы понятия и содержания коррупции»** раскрывает проблемы теоретического и нормативного содержания понятия «коррупция», «коррупционное правонарушение», «коррупционное преступление», «субъект коррупционного правонарушения». Определение, содержащееся в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» характеризующее понятие через перечень охватываемых им деяний, является узким, применимым только для целей указанного закона. Иных определений коррупции, несмотря на признание ее существования в нашем государстве и необходимости мер по борьбе с этим явлением, в российском законодательстве не существует, что свидетельствует о пробелах в правовой базе, приводящих к размытости критериев коррупции, неэффективности мер по ее выявлению и предупреждению. Предлагается внесение в Федеральный закон «О противодействии коррупции» изменений путем включения указанных терминов в редакции автора.

Параграф 1.3 «**Признаки и виды коррупции**» посвящен анализу

признаков коррупции, таких, как мотив корыстной или иной личной заинтересованности; умышленный характер; наличие специального субъекта коррупционного правонарушения (хотя бы с одной стороны) – это лицо, наделенное властными, контрольными, распорядительными полномочиями с использованием своего служебного положения; нанесение вреда интересам службы; всеобъемлющий характер, множественность видов и форм проявления коррупции.

К видам коррупции можно отнести: низовую (бытовую, мелкую, повседневную) и вершинную (крупную, элитарную) коррупцию; коррупцию в органах публичной власти (в сфере государственной или муниципальной власти) и коррупцию в сфере коммерческой деятельности; коррупцию в законодательной, исполнительной и судебной власти; внутигосударственную (может быть представлена на общенациональном, региональном, местном уровне или носить локальный характер) и международную, если в нее вовлечены органы, организации или граждане разных государств; «активную» (активный подкуп, например дача взятки) и «пассивную» (пассивный подкуп, например освобождение от обязанности) и др.

Изучение видов коррупции позволяет видеть ее общую картину, распространенность, темпы роста или снижения, «слабые места» различных сфер и отраслей, что позволяет государству находить более эффективные пути решения данной проблемы путем реализации государственных программ, стратегий, планов.

В Главе 2 выпускной квалификационной работы **«Правовое регулирование антикоррупционной деятельности в сфере образования»** Параграф 2.1 **«Причины возникновения коррупционных явлений в образовании. Формы коррупции в образовательной сфере»** содержит характеристики причин коррупции в образовании. Представляется, что к таким причинам относятся: 1) политические причины. Недостаточная выраженность политической воли в борьбе с коррупцией, медлительность в принятии важных политических решений и в поиске путей их реализации;

2) несовершенство правового регулирования, вытекающее из политических причин, недостаточно оперативное принятие нормативных актов по борьбе с коррупцией; 3) экономические причины: низкий уровень оплаты труда педагогов, особенно молодых, вынужденные переработки, передача «на откуп» руководству учебных заведений вопросов распределения заработной платы преподавателей, в результате чего данные средства распределяются несправедливо; 4) социально-культурные причины: отсутствие действенного общественного контроля, снисходительность и одобрение российских граждан по отношению к коррупции в образовательной деятельности, невысокий уровень правовой культуры, правовой нигилизм.

В сфере образования распространены такие формы коррупционных преступлений, как нецелевое использование и хищение бюджетных средств, злоупотребление и превышение должностных полномочий, мошенничество с использованием лицом своего служебного положения, получение и дача взятки, изготовление и сбыт поддельных дипломов, аттестатов, использование заведомо подложных дипломов о высшем образовании, совмещение государственной и муниципальной службы с учредительством и замещением должностей в коммерческих организациях, наконец, коррупция в сфере закупок товаров, работ, услуг для образовательных учреждений.

Параграф 2.2. «Особенности коррупционных явлений в образовательной сфере» К коррупционным преступлениям в сфере образования прежде всего относится получение взятки. Одной из основных причин этого является низкая зарплата работников образовательных учреждений. Важным фактором являются пробелы в правовой культуре участников коррупционных процессов, правовой нигилизм, правовую неграмотность. Создается опасность того, что с дипломами о высшем образовании выпускаются и находят работу лица, не обладающие профессиональными компетенциями. Незаконными коррупционными доходами развращается корпус педагогов, что приводит к снижению уровня оказываемых ими профессиональных услуг.

Параграф 2.3 **«Механизм общественного контроля в борьбе с коррупцией в сфере образования»** посвящен анализу Федерального закона «Об основах общественного контроля» как инструменту противодействия коррупции в образовании. В настоящее время в России существуют общественные организации, осуществляющие консультативную деятельность и защиту интересов потребителей образовательных услуг, в том числе по вопросам коррупции в образовании. Однако представляется необходимым расширение функций низового звена общественного контроля – граждан, что предполагает внесение уточнений в ч. 1 ст. 9 ФЗ об основах общественного контроля, перечисляющего его субъектный состав, дополнив его абзацем: «граждане».

Заключение

Коррупция в образовательной деятельности несет в себе большую опасность, нарушая равенство прав граждан на образование и влечет угрозу для будущего страны, поскольку нынешняя образованная молодежь призвана развивать Россию будущего.

Государственная антикоррупционная политика основана на нормах Конституции Российской Федерации, а также на актах международного права, основным из которых является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года. На основе Конституции осуществляется нормотворческая деятельность государства, принятие законов и подзаконных нормативных актов, нормы которых связаны с конституционно-правовыми институтами – государственным устройством, характеристиками органов государственной власти, разграничением полномочий ветвей власти, правами и свободами человека и гражданина. Важнейшими антикоррупционными нормативными документами можно считать Национальную стратегию противодействия коррупции (далее — Национальная стратегия) и действующий в настоящее время Национальный план противодействия коррупции (далее — Национальный план) на 2018—2020 годы.

Большая часть норм в сфере борьбы с коррупцией носит охранительный (запреты и ограничения) либо карательный характер, и направлена на борьбу с совершенными правонарушениями, тогда как вопросам о создании экономических и социальных причин и условий, препятствующих коррупции, механизмам антикоррупционного общественного контроля уделяется недостаточное внимание. Данные недостатки могут быть устранены путем дальнейшего совершенствования системы антикоррупционных актов на основе норм Конституции РФ.

Необходима конкретизация в Законе о противодействии коррупции следующих законодательных определений:

1) изменить п. 1 подп. «а» Закона о противодействии коррупции, изложив его в следующей редакции: *коррупция* - злоупотребление лицом своими полномочиями, в том числе авторитетом, возможностями, связями в целях личной выгоды, в нарушение существующих норм права и морали. *Коррупционное правонарушение*- деяние лица, злоупотребляющего своими полномочиями, в том числе авторитетом, возможностями, связями в целях личной выгоды, в нарушение существующих запретов и правил, и не подпадающее под признаки уголовного преступления. За данные деяния может быть установлена административная, дисциплинарная, гражданско-правовая ответственность. *Коррупционное преступление* – это общественно опасное, уголовно противоправное деяние, умышленно совершаемое специальным субъектом - лицом с использованием своего служебного положения вопреки интересам государственной или муниципальной службы, коммерческой службы, направленное на получение таким субъектом преимуществ (имущества, услуг или льгот), из корыстной или иной личной заинтересованности.

2) дополнить ст. 1 Закона О противодействии коррупции подпунктом 1.1. следующего содержания:

«1.1. Субъект коррупционного правонарушения (преступления), отнесенный к категории должностного лица – лицо, наделенное правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к статье 318 УК РФ, иные лица правоохранительных или контролирующих органов, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, включая сотрудников частных образовательных и медицинских организаций, подлежащих обязательной государственной аккредитации (лицензированию). Под организационно-

распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т. п. К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия.»

Представляется необходимым расширение использования среди мер антикоррупционной политики инструментов общественного контроля. Необходимо расширение участия непосредственно граждан в осуществлении общественного контроля в сфере образования путем изменения ч. 1 ст. 9 Закона об основах общественного контроля, перечисляющего его субъектный состав, в следующей редакции:

«1. Субъектами общественного контроля являются:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 5) граждане».

Требуется четкое определение объема и содержания бесплатных образовательных услуг, гарантируемых государством; разработка специальных антикоррупционных мероприятий сферы образования; публичная отчетность как органов управления, так и организаций, оказывающих образовательные услуги; расширение участия общества и его

граждан в принятии и реализации правовых и управленческих решений.