

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Специальность - административное право

Административные процедуры как средство противодействия коррупции в образовании Российской Федерации

Повный Д.А.

1. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. Принятая в 1993 г.

Конституция Российской Федерации закрепила конституционное право на образование. Оно неотъемлемо связано с базовыми ценностями демократического общества и государства, основными целями которых являются воспитание социально и интеллектуально адаптированных индивидов, наделенных значительным количеством прав и обязанностей, так как важнейшим показателем успешно функционирующей системы образования является экономическая и политическая состоятельность государства и его граждан.

Вместе с тем, как отметил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в послании Федеральному собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г.,

"несмотря на некоторые позитивные сдвиги, положение дел в образовании оставляет желать лучшего. Надо прямо сказать: с передовых позиций мы уже «откатились». И это становится самой серьезной угрозой нашей конкурентоспособности» Официальный сайт Президента Российской Федерации, 2011 г. URL.:

http://archive.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type63381type82634_220874.shtml (дата обращения 24.09.2011)..

Социологические исследования также показывают, что уровень отечественного образования продолжает постепенно снижаться. В настоящее время Российская Федерация занимает 27-е место в мире по качеству образования, хотя еще в 1992 г. Россия занимала 3-е место в том же самом рейтинге По материалам с официального сайта аналитической статистики Статистика.RU, 2011 г. URL.: http://statistika.ru/obraz/2007/12/08/obraz_9809.html (дата обращения 24.09.2011)..

Причиной снижения уровня образования стало значительное количество проблем в образовании, возникших после распада СССР. Избыточные процедуры и несовершенство правового регулирования, дополняемые неэффективностью механизмов экономического стимулирования образовательных учреждений, сыграли определяющую роль в деструктивных процессах. В условиях снижения эффективности государственного управления образованием Российской Федерации, наиболее разрушительным явлением по своему воздействию на всю систему образования стала коррупция, развившаяся в отечественном образовании на всех

уровнях. Коррупция в России стала системным явлением, оказывающим негативное воздействие практически на все области общественной жизни.

В 2008 г. в Российской Федерации были предприняты новые качественные шаги, направленные на создание эффективного механизма противодействия коррупционным проявлениям. В частности, приняты базовые нормативные правовые акты: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции"; Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", а также утвержден Национальный план противодействия коррупции. Кроме того, по мысли разработчиков административной реформы унификация всего механизма публичного управления и введение функциональных административных процедур призваны способствовать реализации антикоррупционной деятельности, то есть основу механизма противодействия коррупции в современной России должны составлять взаимосвязанные оптимизированные функциональные административные процедуры.

Министерством образования и науки Российской Федерации были предприняты меры по реформированию порядка проведения административных процедур в области управления образованием. Среди них следует выделить разработку и принятие ряда важнейших административных регламентов, упрощающих взаимодействие заявителей с органами управления образованием, а также призванных способствовать усилению прозрачности в деятельности государственных органов. В целях выявления и пресечения нарушений в образовании Российской Федерации была создана система контрольных и надзорных процедур в образовании.

Вместе с тем, наличие пробелов в правовом регулировании административных процедур препятствует достижению целей антикоррупционной деятельности в России. Учитывая основополагающее значение образования для поступательного развития российского общества, отмеченные обстоятельства вызывают необходимость исследования специфики антикоррупционной деятельности в указанной области и поиска путей эффективного применения административно-процедурных способов противодействия системным проявлениям коррупции в отечественном образовании.

Целью настоящего исследования является выявление роли и значения административных процедур как средства противодействия коррупции в образовании Российской Федерации, а также разработка практических предложений по применению мер административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений в области образования.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих задач:

- исследовать отечественные и зарубежные теоретические концепции административных процедур;
- выявить специфику административно-процедурной деятельности в области

управления образованием в Российской Федерации;

- сформулировать авторское определение административных процедур в области образования и привести их классификацию;

- изучить сущность такого явления как коррупция, определить основные факторы возникновения и развития коррупционных явлений в российском образовании;

- определить степень влияния административных процедур на противодействие коррупции в образовании;

- выявить актуальные проблемы правового регулирования административных процедур в области образования в Российской Федерации;

- выработать предложения по применению мер административной ответственности за совершение коррупционных образовательных правонарушений.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении административных процедур органами управления образованием в целях противодействия коррупции в образовании Российской Федерации.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие основы и порядок осуществления административных процедур в образовании, а также нормы, предусматривающие применение мер административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений в образовании, акты правосудия по данной проблематике.

Степень научной разработанности темы. Значительный вклад в изучение правовой природы административного процесса и административных процедур внесен трудами таких отечественных ученых-административистов, как: Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, В.В. Денисенко, Ю.А. Дмитриев, А.С. Дугенец, И.Ш. Килясханов, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, В.И. Майоров, В.М. Манохин, М.Я. Масленников, А.Ф. Ноздрачев, Г.И. Петров, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгин, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, А.П. Шергин, В.А. Юсупов и др.

При написании диссертации были использованы научные труды в области реализации образовательных прав в Российской Федерации, таких ученых как: С.В. Барабанова, А.Н. Козырин, В.В. Кванина, Н.И. Побежимова, В.М. Сырых, В.И. Шкатулла, Д.Я. Ягофаров и др.

Ряду важных аспектов антикоррупционной деятельности в России посвящены труды ученых: Г.А. Аванесова, Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, Л.И. Антоновой, В.С. Афанасьева, Г.А. Гаджиева, Д.А. Керимова, С.Н. Конькова, А.И. Королева, В.П. Сальникова, С.В. Степашина и др.

В исследовании были использованы отдельные положения в области административного права, высказанные такими учеными как: Е.Б. Амбросимова, М.И. Байтин, В.Н. Баландин, И.Н. Барциц, В.П. Беляев, О.С. Беркутова, А.Б. Боровский, А.И. Гурин, С.З. Женетль, В.А. Зюзин, Т.Л. Клячко, А.Г. Князева, Н.А. Кузмин, А.Г. Кучерена, А.В. Малько, Н.Б. Малявина, А.В. Минашкин, В.К. Митрохин, С.Ю. Наумов, М.А. Низиков, Г.И. Никеров, В.И. Новоселов, В.В. Спасская, И. Терещенко, Е.Н. Трикоз, С.Е. Чанов, О.В. Яковенко, А.В. Яцкин и др.

При разработке темы использовались работы представителей других отраслей

науки, исследовавших смежные проблемы: С.Н. Булгаковой, О.А. Граничиной, В.И.Лысенков, Э.О. Леонтьевой, В.С. Потапенко, Д.В. Суслова, В.В. Чапля.

Вместе с тем, следует отметить, что комплексные научные работы, посвященные изучению особенностей административно-процедурного противодействия коррупции в сфере образования, в настоящее время отсутствуют. В некоторых публикациях затрагиваются лишь отдельно взятые административные процедуры в образовании, однако они не рассматриваются как средство противодействия коррупции в образовании Российской Федерации, поэтому до сих пор нет четко выстроенной теоретико-правовой основы применения административных процедур, противодействующих коррупции в образовании.

Нормативную базу диссертации составляют правовые акты Российской Федерации и государств СНГ, а также международные нормативные правовые акты, публикации в периодической печати, статистические данные, а также сведения, полученные из сети Интернет.

Методологической основой исследования стало единство всеобщего, общенаучных и специальных способов познания. Цель и задачи исследования предопределили их комплексное применение. В исследовании были использованы философские методы: единство логического и исторического, восхождение от абстрактного к конкретному. Также применялся структурно-функциональный анализ, обусловленный спецификой рассматриваемой проблематики. Наряду с вышеуказанными методами познания были использованы методы индукции, дедукции, анализа, синтеза.

Методика исследования включала сбор эмпирического материала, его научное обобщение, выдвижение научных гипотез и их проверку, синтез полученных данных и построение на этой основе теоретических выводов и практических рекомендаций.

Эмпирическую базу исследования составили:

- аналитические материалы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Министерства образования и науки Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции в области образования;
- статистические данные Росстата и сайта аналитической статистики Статистика.RU;
- результаты комплексного анкетирования 100 выпускников школ 2010 года в г. Челябинске Челябинской области;
- результаты комплексного опроса 100 студентов 3-4 курсов различных факультетов ФБОУ ВПО "Южно-Уральский государственный университет" (Национальный исследовательский университет).

Научная новизна работы обусловлена авторским подходом к исследованию административных процедур в образовании Российской Федерации, в основе которого определяется их назначение как средств противодействия коррупции. В результате исследования феномена коррупции определена роль административных процедур в создании действенного механизма противодействия коррупции в образовании Российской Федерации.

Выявлены основные факторы, способствующие росту коррупции в российском образовании. Определены и классифицированы административные процедуры, противодействующие коррупции в образовании.

Изложены научно обоснованные выводы и практические рекомендации по применению мер административной ответственности за совершение коррупционных образовательных правонарушений.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях, выводах и предложениях по совершенствованию правового регулирования административных процедур, противодействующих коррупции в образовании Российской Федерации

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:

Сформулировано определение "административные процедуры в образовании", которые представляют собой нормативно закрепленный порядок совершения уполномоченными органами управления образованием в пределах их компетенции последовательных действий, направленных на установление, изменение и прекращение конкретных образовательных прав и обязанностей.

Исходя из характера последовательно реализуемых действий органом управления образованием и правовых последствий их реализации, предложена следующая классификация административных процедур в образовании:

- статусные административные процедуры (направлены на установление и юридическое закрепление правового положения образовательного учреждения): государственная регистрация образовательного учреждения, лицензирование образовательной деятельности, государственная аккредитация образовательных учреждений;
- контрольно-надзорные административные процедуры (направлены на обеспечение соблюдения субъектами образовательной деятельности положений законодательства об образовании и предотвращение правонарушений при оказании образовательных услуг): контроль качества образования, надзор за исполнением законодательства в области образования;
- социальные административные процедуры (связаны с реализацией органами исполнительной власти государственных функций по рассмотрению заявлений и обращений заинтересованных лиц в области образования);
- организационные административные процедуры (направлены на организацию деятельности административных органов управления образованием по вопросам структуры органов, порядка работы, замещения должностей, делегирования полномочий региональным органам и т.п.);
- оценочные административные процедуры (направлены на закрепление установленных нормативов качества образовательных услуг в Российской Федерации, и поддержание образования на конкурентоспособном уровне): аттестация и стандартизация в образовании.

Выделены основные факторы, способствующие росту коррупции в образовании Российской Федерации. К ним отнесены: разрозненность и противоречивость образовательного законодательства; понижение качества образовательных услуг; укоренение в сознании обучающихся маргинальной модели поведения (правовой инфантилизм и правовой нигилизм).

С целью совершенствования правового регулирования административных процедур, противодействующих коррупции в образовании Российской Федерации, необходимо:

- закрепить процедуры лицензирования и аккредитации в административных регламентах предоставления государственных услуг;
- делегировать Департаменту правового обеспечения деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации право на принудительный возврат структурному подразделению-разработчику проекта правового акта Министерства с целью устранения коррупционного характера акта в целом, либо его отдельных положений.
- создать систему аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации экспертных организаций, проводящих независимые антикоррупционные экспертизы, с составлением реестра таких организаций;
- закрепить за образовательными учреждениями право обращаться к независимым экспертам с целью проведения антикоррупционных экспертиз правовых актов, непосредственно затрагивающих их права и законные интересы, с возможностью последующего размещения экспертных заключений на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет;
- закрепить в Федеральном законе Российской Федерации "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" обязанность федеральных органов исполнительной власти принимать правовой акт после получения от аккредитованной независимой экспертной организации положительного заключения на проект акта.

Сформулировано авторское определение коррупционного административного правонарушения в области образования, под которым следует понимать виновное, противоправное действие (бездействие) лица в области образования, содержащее признаки коррупции, причиняющее вред личности и государству, за совершение которого применяется административная ответственность.

Предложено ввести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях новые составы правонарушений:

- а) статью 5.57 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить частью 4 следующего содержания: "4. Нарушение установленного порядка предоставления и распределения бюджетных мест при поступлении в образовательное учреждение, а равно в аспирантуру, ординатуру, докторантуру";
- б) статью 5.57 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить частью 5 следующего содержания: "5. Нарушение должностным лицом установленного порядка предоставления и распределения бюджетных мест при поступлении в образовательное учреждение, а равно в аспирантуру, ординатуру, докторантуру в корыстных целях";
- в) статью 5.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить частью 6 следующего содержания: "6. Незаконный отказ в предоставлении информации о деятельности образовательного учреждения";
- г) статью 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях дополнить частью 12 следующего содержания: "12. Невыполнение законного предписания федерального органа исполнительной власти в области контроля (надзора) за образованием";

д) статью 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить частью 12.1 следующего содержания: "12.1

Невыполнение законного предписания федерального органа исполнительной власти в области контроля (надзора) за образованием в целях сокрытия фактов коррупции;

е) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить статьей 19.8.2 «Непредставление образовательным учреждением сведений или предоставление заведомо ложных сведений о фактах коррупции».

7. Отстаивается авторская позиция о необходимости применения за совершение коррупционного административного правонарушения в образовании в качестве меры наказания административное приостановление деятельности.

Сформулированы соответствующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Теоретическая значимость исследования состоит в расширении сферы научных знаний о противодействии коррупции в отечественном образовании посредством реализации административно-процессуальной деятельности, а также в совершенствовании применения мер ответственности за коррупционные образовательные правонарушения.

Сформулированные автором теоретические выводы и практические предложения вносят определенный вклад в правовую науку, могут быть использованы при проведении последующих научных изысканий в области противодействия коррупции в образовании России.

Практическая значимость исследования заключается в том, что основные выводы диссертанта могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства об образовании, в практической деятельности государственных и муниципальных органов управления образованием, а также в процессе преподавания дисциплин "Административное право", "Административный процесс".

Апробация результатов исследования. Рецензирование и обсуждение диссертационного исследования проводилось на кафедре конституционного и административного права ФГБОУ ВПО "Южно-Уральский государственный университет" (НИУ).

Основные положения исследования докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях, включая международные: "Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России" (Москва, февраль 2008 г.), "Актуальные проблемы права России и стран СНГ 2008" (Челябинск, апрель 2008 г.), "Актуальные вопросы модернизации законодательного процесса в Российской Федерации" (С-Петербург, июнь 2008 г.), "Исследование проблем и процессов социально-экономического развития региона в современных условиях" (Челябинск, март 2009 г.), "Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспектив" (Воронеж, 2009 г.), "Научный поиск. Экономика. Управление. Право" (Челябинск, апрель 2009 г.), "Социальные и правовые основы

противодействия коррупции" (24 марта 2010 г.), "Актуальные проблемы противодействия преступности в посткризисном обществе" (Челябинск, 30 сентября 2010 г.), "Актуальные проблемы права России и стран СНГ - 2011" (Челябинск, 1-2 апреля 2011 г.).

Основные результаты исследования внедрены в образовательный процесс Южно-Уральского государственного университета и используются при проведении учебных занятий по дисциплинам "Административное право" и "Административный процесс".

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

2. Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы, определены предмет, цель и задачи исследования, его научная новизна и практическая значимость, охарактеризована степень изученности раскрываемых проблем в научной литературе.

Сформулированы положения, выносимые на защиту, обоснованы их теоретическое и практическое значение, дана характеристика научной и эмпирической базы исследования, приведены данные об апробации полученных результатов.

В первой главе "Теоретико-правовые основы административных процедур в образовании как средств противодействия коррупции" анализируется правовая природа административных процедур в Российской Федерации и за рубежом, исследуются и классифицируются административные процедуры в области образования, устанавливается роль и значение административных процедур в деятельности по противодействию коррупции в образовании.

В первом параграфе первой главы в результате анализа различных теоретических концепций, затрагивающих вопрос о содержании категории "административные процедуры", установлено, что в науке административного права до сих пор не выработано единое мнение по данной проблематике.

В отечественной правовой науке традиционно понятие "процедура" соотносится с понятием "процесс". Дискуссии о содержании и структуре административного процесса ведутся уже на протяжении ста лет. В последнее десятилетие этот вопрос возобновился с новой силой и связано это, по мнению диссертанта, с проведением в Российской Федерации административной реформы.

Изучение в науке административного права современных теоретических интерпретаций дефиниции "административная процедура", позволило сделать вывод, что административная процедура представляет собой урегулированный административно - процессуальными нормами порядок совершения уполномоченными органами публичной администрации, в рамках их компетенции, специфических последовательных действий по рассмотрению и разрешению административных дел.

Критическому анализу были подвергнуты научные взгляды, отождествляющие административные процедуры с принятием компетентными органами исключительно управленческих решений. Автор, анализируя и положительно

воспринимая зарубежный опыт, а также отдельные мнения российских ученых, отмечает, что сфера применения процедурного регулирования значительно шире. Деятельность органов публичной администрации может носить как "позитивный" характер, так и характер, создающий неблагоприятные последствия для субъекта. Более того, при изучении сущности административных процедур, многими учеными упускается из виду цель реализации административной процедуры.

Второй параграф первой главы посвящен исследованию ключевых характеристик административных процедур в области образования Российской Федерации. Определение понятия "административные процедуры в области образования" в современном законодательстве России своего отражения пока не нашло. По мнению автора, под административной процедурой в области образования следует понимать нормативно закрепленный порядок совершения уполномоченными органами управления образованием в пределах их компетенции последовательных действий, направленных на установление, изменение и прекращение конкретных образовательных прав и обязанностей.

Автор предлагает в зависимости от характера последовательно реализуемых действий органом управления образованием и правовых последствий их реализации выделить следующие группы административных процедур: статусные административные процедуры; контрольно-надзорные административные процедуры; социальные административные процедуры; организационные административные процедуры; оценочные административные процедуры. Статусные административные процедуры в области образования. Это такие административные процедуры, исполнение которых устанавливает и юридически закрепляет положение образовательного учреждения. К ним относятся процедуры государственной регистрации, лицензирования и аккредитации образовательных учреждений. Контрольно-надзорные административные процедуры в области образования обеспечивают органам управления образованием соблюдение положений законодательства об образовании и предотвращают правонарушения при оказании образовательных услуг. К ним относятся процедуры государственного контроля и надзора за областью образования. Социальные административные процедуры в образовании связаны с исполнением органами исполнительной власти государственных функций по рассмотрению заявлений и обращений заинтересованных лиц и направлены на обеспечение реализации заявителями своих прав и законных интересов в области образования. К ним относятся рассмотрение обращений и заявлений граждан по вопросам образования. Организационные административные процедуры в области образования обеспечивают организацию деятельности административных органов управления отечественным образованием по вопросам структуры органов, порядка работы, замещения должностей, делегирования полномочий региональным органам и т.п. К ним относятся регламентные процедуры, информационные процедуры и т.п. Оценочные административные процедуры в образовании, применяются не только в области администрирования высшего профессионального образования, но также и в иных формах, и уровнях образовательной деятельности, и находятся в тесной

взаимосвязи между собой. К ним относятся административные процедуры аттестации и стандартизации в образовании.

В третьем параграфе первой главы уточняется содержание понятия "коррупция" и характеризуются административные процедуры как средство противодействия коррупции в образовании.

Анализируя законодательное определение коррупции, автор пришел к выводу, что оно не раскрывает сущность и природу этого явления. Фактически законодательное определение коррупции включает в себя перечень посягательств, составляющих суть должностной преступности, казалось бы, конкретизирующих, а по сути подменяющих понятие коррупции.

Анализ различных дефиниций "коррупции", позволил автору сделать вывод о наличии "узкого" и "широкого" подходов к ее формулированию. Ученые, придерживающиеся "узкого" подхода, сводят коррупцию к совокупности составов правонарушений, предусмотренных отечественным законодательством, основным признаком которых является использование должностным лицом своего специального статуса в корыстных целях для личного или группового обогащения. Сторонники "широкого" подхода, указывают, что понятие коррупции охватывает негативное социальное явление, отравляющее аппарат управления, характеризующееся повсеместной деградацией властных функций, умышленным использованием лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или для обогащения в групповых интересах.

Диссертантом был изучен понятийный аппарат и терминологическая база антикоррупционной деятельности в отечественном образовании, что способствовало формированию авторской позиции, согласно которой, образовательную коррупцию необходимо дифференцировать. Автором предложено различать "неформальные практики" в образовании и коррупционное поведение субъектов. Неформальные практики напрямую не формируют составов коррупционных образовательных правонарушений, однако, имея предпосылки отклоняющегося от установленной нормы поведения, при наличии сопутствующих условий могут способствовать росту коррупциогенности, либо напрямую переходить в коррупционные правонарушения.

Непосредственно коррупционные правонарушения в образовании по субъектному составу также можно подразделить на три основные группы: коррупционные правонарушения, совершаемые работниками образовательных учреждений; коррупционные правонарушения, совершаемые частными субъектами; правонарушения должностных лиц органов управления образованием.

Анализируя положения Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2008 - 2010 гг., диссертант отмечает, что основными направлениями реформы являются оптимизация административных процедур и выработка системных способов противодействия коррупции. Следует признать, что в настоящее время, наиболее деструктивной для государственного строя и общественной

безопасности, является проблема коррупции, которая получила значительное распространение. Современная коррупция стала системным явлением, сходным по своим последствиям с экологическими и техногенными катастрофами, затрагивающими интересы миллионов граждан. Почти все сферы жизнедеятельности общества оказались поражены ею, в том числе, и система образования.

Противодействие коррупции в образовании осуществляется посредством применения контрольно-надзорных процедур, аккредитационных процедур, процедур аттестации, сертификации и стандартизации, а так же процедур экспертизы образовательных актов на коррупциогенность.

Во второй главе "Особенности реализации административных процедур как средств противодействия коррупции в образовании Российской Федерации" рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования противодействия коррупции в образовании России: выявлены коррупциогенные факторы в среде отечественного образования; сформулированы предложения по совершенствованию процедурных механизмов противодействия коррупции в образовании; проанализированы особенности применения мер юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений в области образования.

Первый параграф второй главы посвящен выявлению коррупциогенных факторов в отечественном образовании. Диссертант приходит к выводу о том, что коррупционные практики присутствуют на всех уровнях образования. Начиная от дошкольного - в виде платы за устройство в детские сады, до хищения бюджетных средств. В системе среднего образования существует коррупция в виде поборов с родителей, хищение бюджетных средств, подбора неквалифицированных кадров, выдача лицензий для частных школ. Система высшего и среднего специального образования считается наиболее подверженной коррупции. Это и сдача экзаменов и зачетов за деньги, и продажа дипломов выпускников вузов и ученых степеней и пр. Кроме того, непрозрачность финансирования, и коррупция в сфере лицензирования и аккредитации вузов, также являются реальностью.

Диссертантом проведен анализ коррупционных факторов в отечественном образовании, из которых в качестве основных выделены: разрозненность и противоречивость образовательного законодательства; падение качества и престижности отечественного образования; укоренение в сознании обучающихся маргинальной модели поведения (правовой инфантилизм и правовой нигилизм). Отмеченные факторы подробно рассмотрены в диссертационном исследовании. Кроме того, автором исследован такой элемент системы образования, как Единый государственный экзамен. В своем нынешнем виде ЕГЭ не устраивает большинство специалистов. Результаты социологического исследования показали, что большинство выпускников школ г. Челябинска склоняется к отрицательной характеристике ЕГЭ, и результаты тестирования не соответствуют реальной оценке уровня их знаний.

Обобщая спектр мнений представителей педагогического сообщества, а также результаты проведенных социологических опросов, диссертант пришел к выводу,

что ЕГЭ в его современном виде крайне вреден для отечественного образования. Являясь монополией на итоговую школьную аттестацию, ЕГЭ создает все предпосылки для дальнейшего роста коррупционных практик. Кроме того, введение безальтернативного госэкзамена порождает проблему усреднения творческого потенциала обучающихся, а также формирования у них чрезмерно зауженного представления о необходимом уровне знаний. ЕГЭ не способствует развитию творческих возможностей и разностороннего мышления, не позволяет индивиду полностью социализироваться, а также влияет на рост правого инфантилизма, что в условиях введения указанных "социальных деформаций" в систему, активно способствует благоприятному климату для коррупции.

Во втором параграфе второй главы автором изучен ряд административных процедур в образовании, являющихся средством противодействия коррупции. К ним отнесен ряд статусных, контрольно-надзорных и оценочных административных процедур, которые могут быть условно объединены в группу процедур под названием "административные процедуры контроля качества в образовании" (лицензионные, аккредитационные, контрольно-надзорные и аттестационные процедуры). Кроме вышеназванных административных процедур, важнейшим элементом формируемого механизма борьбы с коррупцией в образовании являются антикоррупционные экспертные процедуры. К ним относятся процедуры проверки проектов правовых актов в области образования на наличие норм, носящих коррупциогенный характер.

По мнению автора, отказ от проведения лицензионной экспертизы, введенный в 2010 г., является поспешной мерой, которая может породить массовые нарушения в деятельности образовательных учреждений, а также создать новые предпосылки для роста коррупции в среде должностных лиц, ответственных за выдачу образовательной лицензии. В свою очередь, введение бессрочной лицензии, следует признать шагом взвешенным и оправданным с позиции ликвидации бюрократических барьеров и снижения риска возникновения коррупционных практик. Ранее действовавшие правила, устанавливавшие срок действия лицензии, не превышающий 6 лет, с учетом запутанности и сложности проведения лицензионной процедуры, способствовали повышенному риску коррупциогенности в случаях переоформления или получения образовательной лицензии заинтересованными субъектами.

Анализ правового закрепления аккредитационных процедур, свидетельствует, что успешная интеграция России в мировое образовательное пространство возможна только в условиях расширения самостоятельности и развития индивидуальности учебных заведений, что требует принципиальных изменений в системе управления высшим образованием. В связи с этим, перестройке должна быть подвергнута и процедура оценки деятельности вузов, как для гарантии достоверности информации о качестве учебного процесса, так и для обеспечения соответствия качества подготовки специалистов требованиям современной рыночной экономики. Важным антикоррупционным элементом реализации аккредитационных процедур, по мнению автора, необходимо признать аккредитационную экспертизу. Кроме того,

аттестация членов экспертной комиссии также способствует противодействию коррупции в образовании.

Диссертант указывает на то, что включение элементов реализации административных процедур в федеральный закон не совсем корректно. Федеральные законы, как основные источники права в России, должны содержать основы реализации процедурного механизма, а его непосредственное проведение должно быть освещено в Административном регламенте, либо в Положении. В противном случае создается опасность неосновательного "раздувания" федерального законодательства, и как следствие, снижение его эффективности, что также потенциально способно привести к росту коррупционных проявлений. Контрольные и надзорные процедуры занимают особое место в среде антикоррупционных мер. С вступлением в законную силу Федерального закона от 08 ноября 2010 г. № 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере образования", содержание ст. 38 Закона Российской Федерации "Об образовании" было существенно изменено. На уровне базового закона в области регулирования образовательной деятельности, надзорная деятельность органов исполнительной власти в области образования получила свое логичное закрепление. Ранее, подзаконные акты, непосредственно посвященные порядку реализации надзорных процедур в области образования, на протяжении длительного времени являлись правовым регулятором, однако существовала правовая неопределенность на уровне федерального закона. В связи с чем, весь массив подзаконного нормотворчества в области надзора за образованием фактически оставался вне правового поля. Анализ специальных антикоррупционных экспертных процедур в области образования позволил сделать вывод о наличии опасности возникновения изначально коррупционных по своей природе нормативных правовых актов еще на стадии разработки. Принятие таких актов не только не создаст действенный механизм противодействия коррупционным проявлениям, а, наоборот, будет являться "коррупционным катализатором". Следовательно, необходимо существенное повышение качества правотворчества в области образования. Правовые акты, регулирующие определенный круг образовательных общественных отношений, в силу своей высокой социальной значимости нуждаются в тщательной антикоррупционной проверке. Такой проверкой в Российской Федерации является антикоррупционная экспертиза правовых актов, осуществляемая органами публичной администрации.

Реализация экспертных антикоррупционных процедур Министерством образования и науки России осуществляется на основании Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. В ходе анализа установленного порядка проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Министерства образования и науки России, автор приходит к выводу, что действующий порядок

проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов министерства недостаточно конкретизирует систему реализации антикоррупционных экспертных процедур, а также не прописывает механизм прекращения действия акта Министерства в силу коррупциогенной природы содержащихся в нем правовых норм. По мнению автора, следует делегировать Департаменту правового обеспечения деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации право на возврат структурному подразделению-разработчику проекта правового акта Министерства с целью устранения коррупционного характера акта в целом, либо его отдельных положений.

Диссертант указывает на отсутствие в законодательстве норм, позволяющих активно внедрять независимые экспертные заключения. В настоящее время заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. Вместе с тем, законодательством не закреплены полномочия независимых экспертов в случае нарушения органом исполнительной власти обязанности по оценке независимых экспертных заключений, а также не урегулирован механизм инициирования проведения независимых антикоррупционных экспертиз. По мнению автора, необходимо создание системы аккредитованных Министерством юстиции России экспертных организаций, с внесением их в Реестр. Кроме того, следует делегировать образовательным учреждениям возможность обращаться к независимым экспертам с целью проведения экспертиз актов, непосредственно затрагивающих их права и законные интересы. Полученное заключение, предлагается передавать Департаменту правового обеспечения деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации с целью размещения данных заключений на официальном сайте в сети Интернет.

Параграф третий второй главы посвящен анализу мер юридической ответственности, применяемых за совершение коррупционных правонарушений в образовании.

Диссертантом сформулировано авторское определение "коррупционного образовательного правонарушения", под которым предложено понимать "установленное в соответствии с нормами права виновное, противоправное, деяние лица в области образования, содержащее коррупционные признаки, причиняющее вред личности и государству, за совершение которого предусмотрены меры ответственности".

За совершение коррупционных образовательных правонарушений, виновный субъект может быть привлечен к следующим видам юридической ответственности: гражданско-правовой, дисциплинарной, уголовной, административной.

Автором указывается, что норм, устанавливающих прямую возможность привлечения виновных лиц к гражданско-правовой ответственности за совершение коррупционных правонарушений, в отечественном законодательстве нет. Однако, ст.

35 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г, закрепляется право пострадавшего лица на защиту своего нарушенного коррупционным деянием права в гражданско-правовом порядке. Таким образом, международное законодательство признает возможность наступления гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения. В силу указанного, автором предложено дополнить 59 главу Гражданского кодекса Российской Федерации статьей "Ответственность за вред, причиненный коррупционным поведением", в которой субъектами должны выступать не только индивидуальные, но и коллективные субъекты.

Анализ дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений в образовании, позволил диссертанту указать на неэффективность процедуры декларирования доходов государственных и муниципальных служащих. По его мнению, альтернативной и более действенной мерой должно стать - декларирование расходов государственным и муниципальным служащим. Именно расходы являются показателем уровня достатка любого гражданина. Указанная мера позволит производить антикоррупционный мониторинг взаимозависимости доходов чиновника и его расходов. В связи с этим, необходимо внести изменения в ст. 6 и ст. 8 Федерального закона "О противодействии коррупции", закрепив обязанность государственных и муниципальных служащих предоставлять информацию о своих расходах за отчетный период, а также о расходах своих близких родственников. Несмотря на косвенное ограничение прав родственников чиновников ввиду частичного вмешательства в их личную жизнь, указанная мера необходима для создания системных механизмов противодействия коррупции. В рамках исследования также предложено расширить перечень оснований для применения к работникам образовательного учреждения дисциплинарных взысканий с последующим расторжением трудовых отношений, путем включения в ч. 4 ст. 54 Закона РФ "Об образовании" следующих оснований: фаворитизм к определенным обучающимся; использование помощи обучающихся в собственных интересах; получение подарков; навязывание обучающимся приобретения изданной преподавателем литературы; неформальные межличностные отношения между обучающимися и педагогическими работниками.

Автором проведено комплексное исследование антикоррупционных составов Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. В результате анализа законодательства выделены следующие антикоррупционные составы: "незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)" (ст. 19.29); "неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль)" (ст. 19.4); "невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)" (ст.19.5); "нарушение порядка изготовления, использования, хранения или уничтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба Российской Федерации" (ст. 19.11).

Для полноты понимания сущности коррупционного административного правонарушения, автор предлагает понимать под ним установленное в соответствии с административно-правовыми нормами виновное, противоправное действие (бездействие) лица в области образования, содержащее коррупционные признаки, причиняющее вред личности и государству, за совершение которого применяется административная ответственность.

Исследуя виды административных наказаний, применяемых к образовательным учреждениям за совершение административных коррупционных правонарушений, диссертант приходит к выводу о необходимости применять к образовательным учреждениям за совершение коррупционного административного правонарушения такой вид наказания как административное приостановление деятельности.

Предложено дополнить часть 1 статьи 3.12 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации словами "в области противодействия коррупции".

Автор отмечает, что в Кодексе об административных правонарушениях России, отсутствует глава, посвященная ответственности за образовательные правонарушения, а нормы, регулирующие имеющиеся составы образовательных правонарушений, разрознены. В этой связи, предложено внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, закрепляющие расширение перечня оснований для привлечения к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений в образовании. В рамках исследования диссертантом подготовлен проект Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления административной ответственности за совершение коррупционных административных правонарушений в образовании). Предложено ввести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях новые следующие составы правонарушений: а) статью 5.57 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить частью 4 следующего содержания: «4. Нарушение установленного порядка предоставления и распределения бюджетных мест при поступлении в образовательное учреждение, а равно в аспирантуру, ординатуру, докторантуру»; б) статью 5.57 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить частью 5 следующего содержания: "5. Нарушение должностным лицом установленного порядка предоставления и распределения бюджетных мест при поступлении в образовательное учреждение, а равно в аспирантуру, ординатуру, докторантуру в корыстных целях"; в) статью 5.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить частью 6 следующего содержания: "6. Незаконный отказ в предоставлении информации о деятельности образовательного учреждения"; г) статью 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить частью 12 следующего содержания: "12. Невыполнение законного предписания федерального органа исполнительной власти в области контроля (надзора) за образованием"; д) статью 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить частью

12.1 следующего содержания: "12.1 Невыполнение законного предписания федерального органа исполнительной власти в области контроля (надзора) за образованием в целях сокрытия фактов коррупции; е) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить статьей 19.8.2 "Непредставление образовательным учреждением сведений или предоставление заведомо ложных сведений о фактах коррупции".

В заключении подведены итоги и сформулированы основные выводы диссертационного исследования. По результатам проведенного исследования формулируются и обосновываются рекомендации по совершенствованию правового регулирования административных процедур, противодействующих коррупции в образовании, а также высказываются предложения по совершенствованию механизма привлечения к административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений в образовании.

административный коррупция правосудие образовательный

Список литературы

1. Повный Д.А. Регламентные формы публичного администрирования высшего образования в Российской Федерации // Бизнес в законе. 2009. № 4. С. 163-166. - 0,55 п.л.
2. Повный Д.А. Виды административных процедур, реализуемых в области управления высшим профессиональным образованием // Вестник Евразийской Академии административных наук. 2010. № 1(10). С. 49-55. - 0,55 п.л.
3. Повный Д.А. Реализация антикоррупционных экспертных процедур в области администрирования образованием в России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2011. № 19(236). С. 98-101. - 0,5 п.л.
4. Повный Д.А. Теоретико-дефинитивные особенности базисных категорий административного процесса // Проблемы права: международный правовой журнал. 2007. № 2. С.89-93. - 0,25 п.л.
5. Повный Д.А. Юридическая ответственность в сфере высшего профессионального образования // Материалы международной научно-практической конференции, посв. 70-летию И.И. Веремеенко "Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России". Москва, 2008. С. 151-156. - 0,62 п.л.
6. Повный Д.А. Административные процедуры контроля в области оказания ВУЗами образовательных услуг // Материалы международной научно-практической конференции "Актуальные вопросы модернизации законодательного процесса в Российской Федерации". - ГОУ ВПО СпбЮИ. С-Петербург, 2008. С. 42-48. - 0,87 п.л.
7. Повный Д.А. Применения новелл Административной Реформы в сфере управления образованием, как основополагающем факторе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Материалы международной научно-практической конференции "Актуальные проблемы права России и стран СНГ 2008" (1-2 апреля 2008 г.). Челябинск, 2008. С. 318-324 - 0,85 п.л.
8. Повный Д.А. Современные тенденции в правовом регулировании деятельности высших образовательных учреждений // Материалы региональной научно-практической конференции "Исследование проблем и процессов социально-

экономического развития региона в современных условиях" (13 марта 2009 г.). Челябинск, 2009. С. 194-197 - 0,375 п.л.

9. Повный Д.А. Теоретические аспекты административной процедуры лицензирования в области высшего профессионального образования // Материалы научно-практической конференции, посвященной 50-летию юридического факультета Воронежского государственного университета "Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы". - Вып. 5. Ч. 2. Воронеж, 2009. С. 358-368 - 0,62 п.л.

10. Повный Д.А. Современные особенности предоставления государственных услуг в области высшего профессионального образования // Материалы первой научной конференции аспирантов и докторантов "Научный поиск", сер. Экономика, управление и право. Челябинск, 2009. Т. 2. С. 93-97 - 0,3 п.л.

11. Повный Д.А., Якубов, Р.С. К вопросу о борьбе с коррупцией в сфере образования в современной России // Коррупция: основы противодействия: материалы конференции "Социальные и правовые основы противодействия коррупции". Ч.2 (24 марта 2010 г.). Челябинск, 2010. С. 196-201 - 0,55 п.л.