

Хлус, А. М. Коррупционные риски в сфере образования, пути их выявления и устранения / А. М. Хлус // Законность и правопорядок. Правовой научно-практический журнал. – 2013. – № 2. – С. 46–51. (статья)

## **КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ, ПУТИ ИХ ВЫЯВЛЕНИЯ И УСТРАНЕНИЯ**

Александр Хлус,  
доцент кафедры криминалистики  
юридического факультета БГУ,  
кандидат юридических наук, доцент

В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Президентом Республики Беларусь 9 ноября 2010 г., определены приоритетные направления государственной политики в сфере защиты национальных интересов государства от внутренних и внешних угроз. В качестве основных потенциальных либо реально существующих угроз национальной безопасности выделяются коррупционные проявления.

Коррупция – это проблема не только государства. Социальный характер этого явления требует активного участия в ее решении отдельных общественных институтов и общества в целом. Ее уровень во многом зависит не только от нечистых на руку государственных служащих, часто называемых чиновниками, но и от рядовых граждан, которые ради личных интересов готовы «подмазать» неповоротливые колесики того или иного бюрократического механизма. Коррупция вносит дезорганизацию в работу системы государственного аппарата. Государственный служащий, использующий свое должностное положение для личного обогащения или в групповых интересах, дискредитирует авторитет власти перед личностью, обществом и государством.

Анализ сложившихся и складывающихся общественных отношений позволяет сделать вывод, что коррупция и коррупционные риски характерны практически для всех сфер деятельности человека. Наиболее подвержены коррупции в Беларуси сферы промышленности, экономики и лесного хозяйства [1, с. 2]. Не менее подвержена коррупции и социально-культурная сфера. Проблема незаконных отношений, например, в сфере образования, имеет глубокие социальные корни, приобретает широкие масштабы. Коррупция снижает уровень образования и размывает нравственные принципы молодого поколения. Протекционизм, поборы и взяточничество становятся все актуальнее в учебных заведениях. Эти негативные социальные явления снижают уровень образованности молодежи, воздействие идеологической работы на студентов. Молодые люди наблюдают за строительством государства, они видят, какие перспективы их ждут, стремятся получить качественное образование, а коррупция негативно

влияет на формирование мировоззрения студентов, духовно-нравственное воспитание [2, с. 87].

Совершению коррупционного правонарушения (преступления) предшествует ситуация, которая охватывается понятием коррупционный риск, и которая, как правило, не имеет правовой оценки. По-нашему мнению, коррупционный риск – это объективно сложившаяся либо субъективно созданная ситуация, которая может потенциально привести либо реально приводит к совершению коррупционного правонарушения.

Коррупционные риски в сфере образования возможны: 1) при формировании материально-технической базы учреждения образования; 2) на этапе приема в учреждение образования; 3) в процессе ремонта основных средств; 4) в ходе оказания дополнительных платных услуг; 5) в ходе приема зачетов и экзаменов; 6) при распределении учащихся в общежитиях; 7) в процессе оказания (осуществления) репетиторства; 8) на этапе выпуска из учреждения образования; 9) при распределении выпускников учебного заведения.

Наиболее эффективными методами, которые целесообразно использовать в процессе выявления коррупционных рисков, а также при раскрытии и расследовании преступлений в сфере образования являются криминалистический анализ и матрицирование [3, с. 40–42]. Главным содержанием криминалистического анализа является разработка и осуществление познавательных процедур, направленных на наиболее полное изучение общественных отношений, складывающихся в процессе образовательной деятельности между субъектами образовательных отношений, порядка формирования и обеспечения материально-технической базы учреждения образования. В первую очередь анализу должна быть подвергнута деятельность, приносящая доходы учреждению образования.

Не менее важным представляется использование метода криминалистического матрицирования в целях своевременного выявления противоправного поведения, а также признаков правонарушений. Применение данного метода предполагает разработку и использование матриц по направлениям образовательной деятельности учреждения образования, например, процесса получения и использования безвозмездной (спонсорской) помощи, управления и т.д. Основой для разработки таких матриц является система нормативных правовых актов, регулирующих образовательные и связанные с ними общественные отношения в сфере образования. Сопоставление матрицы с действительным состоянием дел в деятельности учреждения образования обеспечит обнаружение дефектов, изучение которых позволит выявить ситуации, связанные с коррупционным риском либо признаки коррупционного правонарушения и принять адекватные меры реагирования.

В качестве примера рассмотрим возможности развития ситуаций, ведущих к возникновению коррупционного риска при формировании материально-технической базы учреждения образования.

Согласно Кодексу Республики Беларусь об образовании (далее – Кодекс) [4], основной функцией учреждения образования является осуществление образовательной деятельности, связанной с обучением и воспитанием. Наряду с этой деятельностью учреждения образования имеют право осуществлять приносящую доходы деятельность (ст. 20 Кодекса). Заниматься этой деятельностью учреждения образования не обязаны, но, в тоже время, обязаны обеспечивать «материально-техническое обеспечение образовательного процесса в соответствии с установленными санитарными нормами, правилами и гигиеническими нормативами» (п. 4.4 ст. 20 Кодекса).

Изначально материально-техническая база создаваемого учреждения образования формируется его учредителем. Перечень учредителей, установленный законодательством, достаточно широк, в числе которых преобладают государственные органы (ст. 21 Кодекса). На учредителей возложена также обязанность по обновлению и развитию материально-технической базы учреждений образования (ст. 140 Кодекса).

Какую деятельность, приносящую доходы, может осуществлять учреждение образования? Как правило, она может быть связана с оказанием платных услуг. На платной основе проводятся факультативные занятия по наиболее значимым учебным дисциплинам, спортивной направленности, а также обеспечивающие развитие способностей учащихся, например, к рисованию, танцам и т.п.

Факультативные занятия являются основным источником, приносящим доходы учреждению образования. Они проводятся вне рамок основного учебного процесса и широко распространены на I ступени общего среднего образования (I—IV классы). Нередко на этой ступени образования создаются специальные классы (на основе предварительного опроса родителей), ученики которых в обязательном порядке должны посещать не менее 2–3 различных «кружков», организуемых на платной основе. Готовность оплачивать обучение в таких «кружках» выверяется посредством предварительно проведенного опроса родителей. Он проводится на этапе зачисления учеников в учебное заведение, а у родителей отбираются заявления с просьбой о зачислении детей в такие классы. В дальнейшем с родителями заключаются договора об оказании платных образовательных услуг, в которых основной акцент сделан на оплату, т.е. фактически ученик может не посещать эти занятия (это его право на посещение таких занятий), но они все равно должны быть оплачены.

В таких классах нередко количество учеников превышает допустимый законодательством лимит (п. 13 ст. 158 Кодекса). Условием-требованием зачисления вновь прибывших в школу-гимназию учеников является заключение с родителями договора об оказании платных услуг, который им в подобных случаях просто навязывается. Здесь и проявляется один из возможных коррупционных рисков.

Согласно п. 4 ст. 138 Кодекса «средства, полученные учреждениями образования от приносящей доходы деятельности, поступают в их самостоятельное распоряжение». Но среди прав руководителя учреждения

образования не упоминается право самостоятельно распоряжаться доходами, полученными в результате оказания платных услуг (ст. 26 Кодекса). В Кодексе не определен порядок расходования полученных средств, но предполагается их расходование в соответствии с законодательством и уставами учреждений образования (ст. 138 Кодекса). Следовательно, такой порядок отражен в подзаконных актах управления, исходящих от вышестоящих органов, многие из которых наделены государственно-властными полномочиями и являются учредителями учреждений образования. Не следует забывать, что у каждого государственного учреждения образования имеется свой учредитель, т. е. фактически собственник всего имущества, которым только он вправе распоряжаться, и которое передано учреждению образования в оперативное управление. Учредитель назначает на должность и освобождает от должности руководителя, а также утверждает устав учреждения образования (ст. 157 Кодекса).

Следовательно, фактическим распорядителем доходов, получаемых учреждением образования, является учредитель. Получается, что учреждение образования, занимаясь деятельностью, приносящей доход, не может самостоятельно решать без ведома учредителя объективно возникающие материальные проблемы.

Вышеизложенные обстоятельства, с учетом возложенной на учреждение образования обязанности осуществлять материально-техническое обеспечение образовательного процесса, побуждают администрацию изыскивать иные источники материальных средств.

Эти средства получают за счет дополнительных источников финансирования учреждений образования. Одним из них является безвозмездная (спонсорская) помощь, оказываемая юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Порядок предоставления и использования безвозмездной (спонсорской) помощи регламентирован Указом Президента Республики Беларусь от 01.07.2005 № 300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи» (далее – Указ № 300) [5].

Указ № 300 упорядочил благотворительную деятельность коммерческих структур (хозяйственные товарищества, хозяйственные общества, производственные кооперативы, государственные объединения и др.) и индивидуальных предпринимателей. Но в Указе № 300 ничего не говорится о иных физических лицах, не являющихся индивидуальными предпринимателями. Они не только могут, но и оказывают безвозмездную (спонсорскую) помощь учреждениям образования. Причем ею охватывается не вся система учреждений образования, а отдельные ее звенья. Преимущественно безвозмездную (спонсорскую) помощь физические лица оказывают на уровне дошкольного и общего среднего образования.

Сбор денег у законных представителей (родителей) учащихся осуществляется под любым предлогом, для удовлетворения различных интересов учреждения образования: озеленение территории школы

(гимназии), замена входной двери в здание, внешний и внутренний ремонт здания, ремонт классов (замена окон и дверей, смена покрытия пола, оклейка обоев и т.п.), замена мебели, сантехнического оборудования и т.д.

Эти интересы учреждения образования реализуются посредством деятельности органов самоуправления [6, 7, 8], которые могут быть им образованы.

Если в учреждении образования функционирует родительский комитет либо попечительский совет, а лучше если оба одновременно, то им отводится роль проводников идей руководства учреждения образования до исполнителей. Главную роль в этом играет попечительский совет, который создается с целью оказания содействия в обеспечении деятельности и развития учреждения образования. Его деятельность осуществляется исключительно в интересах учреждения образования. Главной задачей деятельности попечительского совета является содействие учреждению образования в развитии материально-технической базы. По сути, речь идет о сборе денежных средств, которые аккумулируются на текущем (расчетном) счете по учету внебюджетных средств учреждения образования, и используются в соответствии с решением попечительского совета.

Финансовые средства попечительскому совету могут быть предоставлены юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами (в первую очередь законными представителями учащихся). Юридические лица и индивидуальные предприниматели, участвуя в формировании финансовых средств попечительского совета, фактически предоставляют безвозмездную (спонсорскую) помощь учреждению образования. Порядок предоставления такой помощи определен Указом № 300. Поэтому основное значение попечительского совета в этом случае состоит в активизации территориальных субъектов хозяйствования в направлении оказания ими спонсорской помощи учреждению образования, чьи интересы он представляет.

Что касается физических лиц, то здесь проблема состоит в порядке сбора денежных средств. Как уже было отмечено, отсутствует правовая регламентация предоставления и использования безвозмездной (спонсорской) помощи, исходящей от физических лиц. Можно предположить, что физические лица, предоставляющие такую помощь, относятся к разряду «иных источников, не запрещенных законодательством» (ст. 137 Кодекса).

Но как должны собираться денежные средства в виде добровольных взносов для учреждений образования, об этом законодатель умалчивает.

В положении «О попечительском совете учреждения образования» предусмотрен ряд последовательных действий, направленных на формирование финансовых средств попечительского совета. Вопрос об определении порядка формирования и использования финансовых средств и другого имущества относится к компетенции общего собрания попечительского совета, деятельность которого основана на принципе

гласности. Решения общего собрания попечительского совета о необходимости сбора денежных средств на определенные цели доводятся до сведения всех заинтересованных лиц. Члены попечительского совета лично либо через представителей родительского комитета доводят информацию о решении собрания попечительского совета до родителей, иных законных представителей учащихся, а также обосновывают целесообразность взносов. При этом физическим лицам должно быть разъяснено, что решения попечительского совета для них не обязательны, а носят консультативный и рекомендательный характер. Должен быть разъяснен и порядок внесения денежных сумм. Финансовые средства попечительского совета должны зачисляться на текущий (расчетный) счет по учету внебюджетных средств учреждения образования [8, п. 24]. Вот здесь и проявляется противоправное поведение, создающее очередное условие для коррупционных правонарушений.

Фактически происходит следующее. На собраниях, в классах законных представителей (родителей) обучающихся информируют о принятом общим собранием попечительского совета решении о необходимости сбора денежных средств на определенные нужды, и тут же осуществляется их сбор. При этом инициаторы сбора денег не утруждают себя разъяснениями для родителей о порядке зачисления денежных сумм на банковский счет. Следует заметить, что такие сборы денег в течение учебного года производятся неоднократно. Их размеры в каждом конкретном случае различны и воспринимаются многими родителями как «поборы».

В иных случаях осуществляется сбор денег не только на ремонт помещений, в которых находятся обучающиеся, но и на иные цели, связанные с нуждами учреждения образования. Инициатива в сборе таких денег не обязательно исходит от руководства учреждением образования. До собрания родителей эту информацию доводят, как правило, представители родительских комитетов, которые непосредственно контактируют с представителями администрации учреждения, которые и сообщают о материальных проблемах. В дальнейшем члены родительского комитета либо рядовые сотрудники учреждения образования (например, классный руководитель) осуществляют сбор денег. Собранные деньги передаются руководителю учреждения образования, который определяет их дальнейшее движение. Какой-либо контроль за действиями руководителя отсутствует. Отсутствует и его отчетность перед собранием родителей об использовании собранных ими в интересах учреждения образования денежных средств. Очевидно, что в подобных ситуациях не исключается возможность злоупотреблений со стороны лиц, в распоряжение которых переданы собранные денежные суммы.

Весьма интересной представляется ситуация, когда, на первый взгляд, администрация учреждения образования как бы ни имеет никакого отношения к решению конкретных проблем материального характера, которые, однако, успешно решаются физическими лицами в интересах образовательного учреждения. При этом действия физических лиц

осуществляются с устного согласия и одобрения руководителя учреждения образования. Один из вариантов таких действий состоит в следующем. На родительском собрании от классного руководителя либо другого представителя администрации, исходит сообщение о том, что за счет средств родителей учеников, ранее обучавшихся в данном классе (школе, гимназии), произведен конкретный ремонт, состоящий, например, в замене напольного покрытия либо входной двери. В дальнейшем, с учетом этой информации родительским комитетом (его отдельными представителями) сначала иницируется, а затем лоббируется решение, например, о ремонте оконных проемов в конкретном классе, состоящем в установке современных теплоизоляционных стеклопакетов. Затем один из родителей, как правило, представитель родительского комитета, от своего имени заключает с коммерческой организацией договор подряда, предметом которого является установка в конкретном классе школы № N оконных стеклопакетов. В выходные дни, когда учеников нет в классе, подрядчик быстро выполняет работу. Оплата работ подрядчика производится за счет собранных родителями денег. С позиции действующего законодательства такое «благое» деяние совершается с нарушением норм права и, более того, содержит признаки правонарушения, за которым должна следовать ответственность. Но кто заинтересован в том, чтобы такая деятельность осуществлялась на основе принципа законности? Таких желающих, как правило, не находится.

А где же в приведенном примере проявляется коррупционный риск? На первый взгляд такие действия не могут повлечь противоправных последствий. Но это только на первый взгляд. В действительности, в дальнейшем возможна реализация криминальной схемы по изъятию денежной суммы, составляющей стоимость стеклопакетов и произведенных работ по их установке. Дело в том, что согласно ст. 138 Кодекса, «осуществление государственными учреждениями образования приносящей доходы деятельности не влечет снижения их финансирования за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов». Рано или поздно, но финансирование текущего или капитального ремонта учреждения образования состоится. Но зачем проводить ремонт там, где он уже произведен? Вот здесь реально складывается ситуация, которая может привести к коррупционному правонарушению.

Единственным государственным органом, который может и должен обратить внимание на подобные факты является прокуратура. Тем более, что в соответствии со ст. 6 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» борьбу с коррупцией осуществляют органы прокуратуры во взаимодействии с органами внутренних дел и государственной безопасности. На Генеральную прокуратуру Республики Беларусь возложена ответственность за организацию борьбы с коррупцией [9].

Автору, в рамках чтения лекции для прокурорских работников в Институте переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции, довелось обсуждать эту проблему. В целом согласившись с ее наличием, прокуроры отделов по

борьбе с коррупцией, утверждали, что ее решение невозможно в силу отсутствия заявлений о подобных фактах со стороны заинтересованных лиц. А если и появляются заявления, то они не имеют перспективы по причине отсутствия свидетелей, а также отказа в дальнейшем заявителей. Возразить этому можно тем, что прокуратура не должна занимать пассивную позицию. Она должна использовать всевозможные способы и методы, направленные на выявление и нейтрализацию подобных фактов, которые создают основу для коррупционных проявлений. Заявления (сообщения) граждан в подобных случаях не требуются. Рассмотренные выше проблемы работникам прокуратуры известны. Речь идет о тех работниках прокуратуры, дети которых находятся в учреждениях образования. Вызывает недоумение, когда становится известным, что работник прокуратуры не только не предпринял никаких мер с позиции своего должностного положения (не провел даже разъяснительной работы), но принял личное участие в создании условий, которые могут привести к коррупции.

Бездействие в подобных случаях представителей государственных органов, которые должны обеспечивать правопорядок и законность в государстве, приводит к тому, что отдельные педагогические работники допускают поборы уже в своих интересах. Нет сомнений, что такое поведение педагога более, чем безнравственно. Например, в одной школе родители учительнице собрали на стиральную машину, в другой – на мобильный телефон. Еще в одной гимназии родители купили учительнице ноутбук, но оказалось, что ей хотелось нетбук. В другой школе учительница составляет список желаемых подарков сразу на четыре года: смартфон, шикарное постельное белье определенных расцветок, сервис... [10, с. 8].

Противодействие коррупции в сфере образования должно осуществляться государственными органами и иными организациями посредством комплексного применения следующих мер:

- антикоррупционное образование граждан, с целью формирования в их сознании нетерпимости в отношении коррупции;

- недопущения финансирования либо предоставления иных форм материального обеспечения образовательного процесса из источников и в порядке, не предусмотренных законодательством Республики Беларусь;

- сочетание противодействия коррупции с созданием экономических предпосылок для устранения ее причин;

- неотвратимость ответственности лиц, совершивших коррупционные правонарушения, за которые предусмотрена дисциплинарная ответственность.

На руководителей государственных и негосударственных учреждений образования необходимо возложить следующие обязанности:

- привлекать лиц, совершивших правонарушения, создающие условия для коррупции, к дисциплинарной ответственности в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь;

- информировать государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией, о фактах совершения работниками правонарушений, создающих



условия для коррупции, или коррупционных правонарушений.

Решение выше обозначенных проблем позволяет лишь частично исключить возможность коррупционных рисков в сфере образования.

- 
1. *Швед, А.* Коррупция по стране... стабильная / А. Швед // Аргументы и факты. – 2012. – 5 дек. – № 49.
  2. *Берестень, В.И.* Коррупция и ее общественная опасность : учеб.-метод. пособие / В. И. Берестень. – Мн.: РИВШ, 2005. – 166 с.
  3. *Хлус, А.М.* Криминалистические методы в системе мер противодействия преступной деятельности в сфере экономики / Правовые средства обеспечения развития экономики Республики Беларусь: Матер. междунар. науч.-практ. Конференции. Минск, 9-10 ноября 2007. / Ред. колл.: И.Н. Колядко (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2008. – 427 с.
  4. Кодекс Республики Беларусь об образовании: Кодекс Республики Беларусь от 13 янв. 2011 г. № 243-З (ред. от 26.05.2012 № 376-З) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
  5. О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи: Указ Президента Респ. Беларусь, 01 июля 2005 г., № 300 (в ред. от 27.02.2012 № 113) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
  6. Об утверждении положения о совете учреждения образования: постановление Министерства образования Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 84 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
  7. Об утверждении положений о педагогическом совете учреждения общего среднего образования и родительском комитете учреждения общего среднего образования: постановление Министерства образования Респ. Беларусь, 28 июня 2011 г., № 47 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
  8. Об утверждении положения о попечительском совете учреждения образования: постановление Министерства образования Респ. Беларусь, 25 июля 2011 г., № 146 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
  9. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Беларусь от 20.07.2006 г. № 165-З (ред. от 22.12.2011, № 332-З) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
  10. *Белохвостик, Н.* «А давайте подарим нашей учительнице стиральную машину» / Н. Белохвостик // Комсомольская правда. – 2012. – 31 мая. – № 99.