

Коррупционные правонарушения в сфере дошкольного образования

Грошев Александр, д-р юрид. наук, проф. каф. права Кубанского государственного аграрного университета

Епифанова Елена, канд. юрид. наук, доц. каф. теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета

Главными причинами коррупции в системе дошкольного образования являются острый дефицит мест в детских садах и недостаточное финансирование дошкольных образовательных организаций. Устранение этих причин – задача государства, но в силах образовательных организаций вести активную работу по противодействию коррупции в своем коллективе.

Коррупция — один из основных дестабилизирующих факторов социально-экономического развития нашего общества. Она относится к числу серьезных угроз национальной безопасности России, на что обращено особое внимание в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утв. указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537, а также в Национальной стратегии противодействия коррупции, утв. указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460.

Практика борьбы с коррупцией показывает, что наиболее коррумпированными сферами российского общества являются здравоохранение, образование, государственное и муниципальное управление, правоохранительная деятельность.

Учитывая состояние и негативные тенденции коррупции в сфере образования, приказом Минобрнауки России от 20.06.2014 № 675 утвержден План противодействия коррупции Министерства образования и науки Российской Федерации на 2014–2015 годы. Приказом Рособрназора от 11.06.2014 № 850 утвержден План противодействия коррупции Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки на 2014–2015 годы, в соответствии с которым разработаны региональные планы по противодействию коррупции в данной сфере.

Понятие и признаки коррупции

Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Федеральный закон «О противодействии коррупции») коррупция представляет собой:

- злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц (пассивная форма коррупции)

- либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами (активная форма коррупции);
- совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица (смешанная форма коррупции).

К коррупционным преступлениям относится довольно широкий круг деяний, предусмотренных различными главами Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (далее — УК РФ). Наиболее типичные (общие) составы коррупционных преступлений содержатся в гл. 30 УК РФ.

Формами коррупции в сфере образования могут быть:

1. Основные (общие) коррупционные преступления:

- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);
- нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.1, 285.2 УК РФ);
- внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений (ст. 285.3 УК РФ);
- превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ);
- взяточничество (ст. 290, 291, 291.1 УК РФ);
- служебный подлог (ст. 292 УК РФ).

2. Специальные коррупционные преступления (хищения с использованием служебного положения и др.).

Взятка как коррупционное преступление

Наиболее распространенной формой коррупции в образовательной сфере является взяточничество. Особенностью данного преступления является то, что предметом взятки могут выступать разнообразные материальные блага и выгоды имущественного характера в виде денег, ценных бумаг, иного имущества, незаконно предоставляемых услуг имущественного характера или иных имущественных прав. При этом взятка может быть получена как за незаконные действия должностного лица, так и за действия, которые входят в его служебную компетенцию. Получение взятки считается окончанным преступлением с момента ее принятия получателем независимо от того, было ли получение взятки заранее обусловлено, а также совершены ли действия (бездействие), обещанные за взятку, или их предполагается совершить в будущем.

Субъектом получения взятки может быть только должностное лицо. В соответствии с примечанием 1 к ст. 285 УК РФ к уголовной ответственности по главе 30 УК РФ привлекаются должностные лица, к которым относятся лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, и т. д.

В детских садах к должностным лицам следует отнести **заведующего и его заместителей.**

Организационно-распорядительные функции — это обязанности по осуществлению руководства отраслью промышленности, трудовым коллективом, участком работы,

производственной деятельностью отдельных работников на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от форм собственности. К административно-хозяйственным функциям относятся обязанности по управлению или распоряжению государственным, коллективным или частным имуществом.

Вывод о том, что работник осуществляет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, следует делать, не исходя из названия его должности, а только **на основании анализа его трудовых обязанностей**, закрепленных в законодательстве, локальных актах или иных документах.

Не являются должностными лицами работники, выполняющие сугубо профессиональные или технические обязанности в государственном органе, органе местного самоуправления, государственном или муниципальном учреждении. Но если эти лица кроме исполнения своих профессиональных обязанностей наделены также функциями организационно-распорядительного или административно-хозяйственного характера, они несут ответственность как должностные лица. Следует отметить, что обстоятельствами, отягчающими ответственность за взяточничество, являются **случаи получения взятки**:

- в значительном размере (ч. 2 ст. 290 УК РФ);
- за незаконные действия (бездействие) (ч. 3 ст. 290 УК РФ);
- лицом, занимающим государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, а равно главой органа местного самоуправления (ч. 4 ст. 290 УК РФ);
- группой лиц по предварительному сговору или организованной группой; с вымогательством взятки; в крупном размере (ч. 5 ст. 290 УК РФ) и в особо крупном размере (ч. 6 ст. 290 УК РФ).

Другими преступлениями, относящимися к взяточничеству, являются дача взятки и посредничество во взяточничестве. В случаях, когда должностное лицо отказалось принять взятку, действия лица, непосредственно направленные на передачу взятки, расцениваются как покушение на преступление, предусмотренное ст. 291 УК РФ.

Значительным размером взятки в статьях 290, 291 и 291.1 УК РФ признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, **превышающие 25 тыс. руб.**, крупным размером взятки — свыше 150 тыс. руб., особо крупным размером взятки - свыше 1 млн руб.

Посредничество во взяточничестве(ст. 291.1 УК РФ) выражается в двух альтернативных формах:

- 1) непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взятополучателя;
- 2) иное способствование взяткодателю и (или) взятополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки в значительном размере.

Обязательным признаком посредничества во взяточничестве, предусмотренным ч. 1 ст. 291.1 УК РФ, является значительный размер взятки (свыше 25 тыс. руб.). Посредничество во взяточничестве в простом размере состава данного преступления не образует и оценивается по правилам о соучастии в преступлении.

Субъектом дачи взятки и посредничества во взяточничестве является любое лицо, достигшее 16 лет, независимо от гражданско-правового статуса (гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства).

Следует отметить, что повышенная общественная опасность взяточничества состоит, помимо прочего, еще и в том, что оно зачастую тесно связано с совершением других преступлений, например: служебный подлог, злоупотребление должностными полномочиями и т. д.

Привлечение рядовых работников к ответственности за поборы

В средствах массовой информации нередко можно встретить упоминание о разного рода поборах в дошкольных образовательных организациях.

Термин «поборы» был установлен ранее действовавшим Уголовным кодексом РСФСР, утв. Законом РСФСР от 27.10.1960. Указом Президиума ВС РСФСР от 21.09.1981 в Уголовном кодексе РСФСР была введена статья 156.2, которая предусматривала ответственность за поборы, а именно за получение работником, не являющимся должностным лицом, путем вымогательства незаконного вознаграждения от гражданина за выполнение работы или оказание услуг, входивших в круг служебных обязанностей такого работника. За совершение данных действий неоднократно или в крупных размерах предусматривалась уголовная ответственность. Таким образом, ранее законодатель признавал подобные деяния, совершенные недолжностными лицами, как поборы.

В современном Уголовном кодексе Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ понятие поборов, как и ответственность за получение взятки работниками, не являющимися должностными лицами, не содержится. Однако введение такой нормы позволило бы подвести юридическую базу для привлечения к уголовной ответственности не только должностных лиц, но и рядовых работников, вымогающих незаконное вознаграждение за выполнение своих непосредственных служебных обязанностей.

Формы коррупции в детских садах

Рассмотрим наиболее распространенные коррупционные правонарушения в системе дошкольного образования и их основные причины.

Во многих субъектах РФ имеют место нарушения конституционного права граждан на общедоступное и бесплатное дошкольное образование. Низкая обеспеченность дошкольников местами в государственных (муниципальных) детских садах способствует распространению коррупционных преступлений, связанных с незаконным получением льгот и преимуществ при устройстве ребенка в указанные дошкольные организации.

Так, в 2010 г. в г. Березовском Свердловской области была раскрыта серия коррупционных преступлений, связанных с подделкой справок о праве на льготу для поступления в муниципальный детский сад. В организации и осуществлении преступления участвовали заведующий детским садом, начальник отдела кадров одной из расположенных рядом с городом воинских частей и родитель дошкольника в качестве посредника.

Дефицит дошкольных мест также является причиной совершения должностными лицами коррупционных преступлений, связанных с зачислением детей в дошкольные организации. К примеру, в 2007 г. в Самарской области правоохранительными органами в отношении заведующих детскими садами возбуждено 12 уголовных дел по фактам получения взяток за внеочередной прием детей в дошкольные образовательные организации. В том же году к уголовной ответственности за превышение должностных полномочий, злоупотребление должностными полномочиями, получение взяток при приеме дошкольников в детские сады привлечены руководители дошкольных образовательных организаций в Камчатском, Красноярском, Пермском краях, Смоленской и Тюменской областях.

Распространенным коррупционным преступлением является использование должностными лицами дошкольных образовательных организаций служебного положения в целях трудоустройства «мертвых душ» и присвоения их заработной платы.

Пример 1

В 2015 г. заместителем прокурора Темрюкского района Краснодарского края утверждено обвинительное заключение по уголовному делу в отношении заведующего детским садом № 6. Должностное лицо дошкольной образовательной организации обвиняется в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (мошенничество, совершенное с использованием своего служебного положения). В ходе следствия установлено, что заведующий, получив заявление работника об увольнении, не принял необходимые меры к освобождению его от занимаемой должности, в связи с чем ему продолжалось начисление заработной платы и премий, которые впоследствии присваивались руководителем. Ущерб составил 50 тыс. руб. и был добровольно возмещен. Уголовное дело направлено в Темрюкский районный суд для рассмотрения по существу.

Еще одним распространенным коррупционным преступлением является прямое хищение бюджетных средств, связанное с попыткой некоторых должностных лиц дошкольных образовательных организаций компенсировать личные расходы за счет бюджета учреждения.

Пример 2

Нефтеюганской межрайонной прокуратурой проведена проверка исполнения Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в ходе которой выявлены факты нарушений закона в действиях заведующих муниципальными детскими садами.

Установлено, что контролирующими органами за несоблюдение требований пожарной безопасности и санитарных норм и правил руководители шести дошкольных образовательных организаций г. Нефтеюганска привлекались к ответственности в виде административных штрафов в размере от 1 тыс. до 2 тыс. руб., которые подлежали оплате из личных денежных средств. В нарушение требований закона заведующие оплатили штрафы за счет средств муниципального бюджета на сумму 11 тыс. руб. По данному факту прокурором в суд направлено шесть исковых заявлений о взыскании неосновательного обогащения с должностных лиц муниципальных образовательных организаций в пользу бюджета города.

Должностные лица дошкольных образовательных организаций также склонны к совершению коррупционных преступлений, выражающихся в осуществлении незаконной предпринимательской деятельности.

Пример 3

Прокуратура Невского района г. Санкт-Петербурга провела проверку соблюдения законодательства о противодействии коррупции в центре развития ребенка — детском саду № 109. Проверкой установлено, что в 2008–2010 гг. детский сад заключил договоры спонсорства с некоммерческим партнерством «Школьный глобус». Согласно договорам партнерство финансировало уставную деятельность детского сада, который, в свою очередь, обязался распространять сведения о партнерстве и реализации его программ. При этом согласно п. 1.3 каждого из трех договоров денежные средства являлись спонсорским вкладом партнерства и считались платой за рекламу, а заключившие данные договора стороны — соответственно рекламодателем и рекламораспространителем. Однако согласно гражданскому законодательству детский сад как некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для обеспечения достижения своих уставных целей. Устав детского сада не предусматривает оказание рекламных услуг за плату. Кроме того, установлено, что полученные деньги использовались в т. ч. для выплат денежного поощрения работникам детского сада, которое не облагалось налогом на доходы физических лиц. Выявленные нарушения законодательства в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» считаются коррупционными преступлениями.

Нередки также случаи сдачи в аренду помещений, принадлежащих дошкольным образовательным организациям, и получения за это незаконного вознаграждения (взятки).

Право дошкольных образовательных организаций самостоятельно разрабатывать локальные акты привело к тому, что в уставах некоторых детских садов заложены возможности для незаконного обогащения их руководителей.

Например, при проверке районной прокуратурой детского сада пос. Харлу Республики Карелия обнаружено, что в уставе образовательной организации в перечне граждан, имеющих право на первоочередное зачисление детей в детский сад, не были указаны некоторые льготные категории. Другое нарушение связано с тем, что в детский сад принимаются дети в возрасте от одного года, тогда как федеральным законодательством предусмотрен прием детей в дошкольные образовательные организации в возрасте от двух месяцев. Кроме того, уставом на родителей незаконно возложена обязанность оказывать учреждению посильную помощь «в реализации уставных задач».

К сожалению, данный случай не исключение. Низкий уровень финансирования муниципальных дошкольных образовательных организаций вынуждает многих руководителей собирать с родителей денежные средства «на нужды детского сада».

Правоохранительные органы уделяют значительное внимание организации антикоррупционной деятельности в дошкольных образовательных организациях.

Пример 4

В 2014 г. Лужской городской прокуратурой Ленинградской области проведена проверка исполнения дошкольными образовательными организациями законодательства о противодействии коррупции. Установлено, что практически всеми детскими садами

муниципального района не в полном объеме реализуются мероприятия по профилактике коррупционных правонарушений. Так, в детском саду № 13 г. Луга меры по противодействию коррупции регламентируются единственным локальным правовым актом — планом мероприятий по противодействию коррупции на 2012—2015 гг. Однако даже положения данного документа не были выполнены на момент проверки:

- не проведена антикоррупционная экспертиза действующих локальных правовых актов; полностью не сформирован пакет документов, необходимых для организации работы по предупреждению коррупционных правонарушений;
- не издан приказ о назначении в дошкольной образовательной организации лица, ответственного за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- не принят кодекс профессиональной этики педагогических работников;
- не разработан порядок привлечения внебюджетных средств (спонсорской помощи) и их расходования;
- не определен порядок взаимодействия образовательной организации с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции.

Кроме того, в детском саду не проведена оценка должностных обязанностей педагогических работников, исполнение которых в наибольшей мере подвержено риску коррупционных проявлений, а также персональной ответственности педагогических работников за неправомерно принятые решения в рамках служебных полномочий и за другие проявления бюрократизма. На совещаниях с участием заведующего и педагогических советах в 2014 г. не обсуждались вопросы исполнения законодательства о борьбе с коррупцией. Не используются телефоны горячей линии по борьбе с коррупцией и прямые телефонные линии администрации детского сада, созданные в целях выявления фактов вымогательства и взяточничества, привлечения общественности к борьбе с данными правонарушениями. До настоящего времени руководителем образовательной организации не разработан приказ о порядке обработки поступающих в детский сад сообщений о коррупционных проявлениях. Не организовано и не проводилось социологическое исследование отношения родителей воспитанников к коррупции.

Аналогичные нарушения выявлены в деятельности еще 24 дошкольных образовательных организаций. Прокурором в адрес заведующих детскими садами направлены предписания об устранении нарушений федерального законодательства, в которых поставлен вопрос о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Можно сделать вывод, что главными причинами роста коррупции в системе дошкольного образования являются острый дефицит мест в детских садах и недостаточное финансирование дошкольных образовательных организаций. Устранение этих причин — задача государства, но в силах образовательных организаций вести активную работу по противодействию коррупции в своем коллективе.

Нормативные документы

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»

Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Приказ Минобрнауки России от 20.06.2014 № 675 «Об утверждении Плана противодействия коррупции Министерства образования и науки Российской Федерации на 2014–2015 годы»

Приказ Рособрнадзора от 11.06.2014 № 850 «Об утверждении Плана противодействия коррупции Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки на 2014–2015 годы»

© Образование

vip.1obraz.ru

Дата копирования: 16.05.2017