Локальное регулирование вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в образовательных организациях

ПЛЮГИНА Инна Владимировна, ведущий научный сотрудник центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: inna_wp@mail.ru

ГАУНОВА Жанна Азретовна, младший научный сотрудник центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: janna767@yandex.ru

Сфера образования традиционно признается приоритетным направлением государственной политики Российской Федерации. Органы государственной власти на постоянной основе реализуют меры, направленные на совершенствование порядка предоставления образовательных услуг и повышение их качества и доступности. Соответствующие задачи и направления их реализации нашли отражение в документах стратегического планирования, в том числе в Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», национальных и приоритетных проектах. Однако выполнение практически любой из поставленных стратегических задач требует прозрачных и четких правил регулирования, исключающих проявления коррупции и минимизирующих риски возникновения ситуаций, связанных с конфликтом интересов. Сегодня сфера образования остается в числе наиболее коррумпированных, а вопросы предотвращения и урегулирования конфликтов интересов в сфере образования на федеральном уровне регулируются весьма ограниченно. В связи с этим представляет интерес исследование практики локального регулирования, выявление имеющихся проблем и противоречий, обуславливающих недостаточную эффективность предотвращения и урегулирования конфликтов интересов в образовательных организациях.

Анализ локальных актов показал, что нередко образовательные организации подходят к разработке актов, направленных на предотвращение и урегулирование конфликта интересов, весьма формально, не уделяя внимания рискам, характерным для соответствующих направлений образовательной деятельности, а иногда просто дублируя нормы федерального законодательства и перечисляя типовые ситуации, связанные с конфликтом интересов. При регламентации вопросов, связанных с конфликтом интересов, на локальном уровне применяются различные подходы в определении понятийно-категориального аппарата, установлении круга лиц, на которых распространяется обязанность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, определении типовых ситуаций, содержащих конфликт интересов, выборе инструментария, используемого в целях предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Ключевые слова: конфликт интересов, конфликт интересов педагогического работника, образовательные организации, противодействие коррупции.

Для цитирования: Плюгина И. В., Гаунова Ж. А. Локальное регулирование вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в образовательных организациях // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 171—181. DOI: 10.12737/jrl.2019.11.13

Local Regulation of Prevention and Settlement of Conflict of Interest in Educational Institutions

I. V. PLYUGINA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: inna_wp@mail.ru

Zh. A. GAUNOVA, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: janna767@yandex.ru

The sphere of education is traditionally recognized as a priority direction of the state policy of the Russian Federation, the state authorities on a regular basis implement measures aimed at improving the procedure for the provision of educational services, as well as improving their quality and accessibility. The relevant tasks and directions of their implementation are reflected in the strategic planning documents, including the State program of the Russian Federation "Development of education" (approved by the government of the Russian Federation on December 26, 2017). 1642), in the Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 No. 204 "On national goals and strategic objectives of the Russian Federation for the period up to 2024", in national and priority projects. However, the implementation of almost any of the strategic objectives requires transparent and clear rules of regulation that exclude corruption and minimize the risks of situations of conflict of interest. Unfortunately, while the education sector remains among the most corrupt, although according to surveys conducted by the VTSIOM, the level of corruption in it in 2018 decreased slightly.

To date, the prevention and resolution of conflicts of interest in education at the Federal level are very limited. In this regard, the study of the practice of local regulation, the identification of existing problems and contradictions that cause insufficient efficiency of prevention and settlement of conflicts of interest in educational institutions is relevant.

As shown by the analysis of local acts, often educational organizations approach the development of acts aimed at preventing and resolving conflicts of interest, very formally, without paying attention to the risks specific to the relevant areas of educational activities, and sometimes simply duplicating the rules of Federal law and listing a common model list of situations related to conflict of interest. When regulating issues related to the conflict of interest, different approaches are used at the local level in determining the conceptual and categorical apparatus, in establishing the circle of persons who are subject to the obligation to prevent and resolve conflicts of interest, in determining typical situations containing conflicts of interest, in choosing the tools used to prevent and resolve conflicts of interest, etc.

Keywords: conflict of interests, conflict of interests of the pedagogical worker, educational organizations, anti-corruption.

For citation: Plyugina I. V., Gaunova Zh. A. Local Regulation of Prevention and Settlement of Conflict of Interest in Educational Institutions. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 11, pp. 171—181. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.11.13

Опасность ситуаций, связанных с конфликтом интересов в различных сферах государственного управления, признается во многих государствах, и не случайно конфликт интересов рассматривается как «мягкое» проявление коррупции¹. В связи с этим наряду с реализацией мер, направленных на

противодействие коррупции, со второй половины XX в. начали разрабатываться специальные механизмы по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Например, в США категория «конфликт интересов» впервые была упомянута в современном понимании в судебной практике в 1949 г., в федеральном законодательстве она стала использоваться в конце 1950-х гг., в различных этических кодексах — в 1970-х гг.² В Канаде первые руководящие принципы для Кабинета министров вступили в силу

¹ См., например: Strategies for Business, Government and Civil Society to Fight Corruption in Asia and the Pacific. Proceedings of the 6th Regional Anti-Corruption Conference for Asia and the Pacific (Singapore, 26-28 November 2008). P. 113. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/strategies-for-business-government-and-civil-society-to-fight-corruption-in-asia-and-the-pacific/conflict-of-interest-the-soft-side-of-corruption_9789264077010-7-en (дата обращения: 10.05.2019).

² См.: Institute of Medicine (US) Committee on Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice / ed. by B. Lo, M. J. Field. Washington, 2009. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK22946/> (дата обращения: 10.05.2019).

в 1964 г.; на региональном уровне законодательное регулирование вопросов, связанных с конфликтом интересов, впервые было осуществлено в провинции Ньюфаундленд и Лабрадор в 1973 г., позднее соответствующая практика получила распространение и в иных провинциях.

В Российской Федерации предметное обращение органов государственной власти к проблематике конфликта интересов произошло значительно позже, в частности, в сфере публичного права соответствующее определение было применено впервые в 2001 г.; до этого времени понятие «конфликт интересов» в том виде и значении, в каком оно определяется в юридической литературе и законодательстве в настоящее время, российской правовой науке не было известно³. Сегодня формирование механизма предотвращения и урегулирования конфликта интересов продолжается. Инструментарий, разработанный для предупреждения соответствующих ситуаций среди государственных и муниципальных служащих, постепенно был интегрирован с теми или иными вариациями в иные сферы общественных отношений, в том числе в сферу образования; образовательные организации стали проводить внутреннюю политику, направленную на предупреждение конфликта интересов.

В российском антикоррупционном законодательстве под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, заме-

щающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) (ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»). Круг лиц, на которых возлагается обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, ограничен, закрепление соответствующей обязанности за иными категориями лиц допускается только посредством федерального закона. При этом в ст. 13³ данного Федерального закона закреплена обязанность организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции; в перечне возможных мер, которые могут при этом использоваться, — предупреждение и урегулирование конфликта интересов. Подчеркнем, что это право, а не обязанность организаций.

Российский законодатель не пошел по пути, предполагающему распространение общих требований антикоррупционного законодательства в части урегулирования конфликта интересов на педагогических работников, как это имеет место, например, в Канаде, где Закон о конфликте интересов распространяется на каждого, кто оказывает услуги или занимает должность в государственной, региональной или муниципальной организации (в том числе образовательной), причем независимо от того, является ли такая должность оплачиваемой или неоплачиваемой, осуществляется трудовая деятельность на полную ставку или на ее часть, в течение года или только на сезонной основе и т. д.⁴ Был избран иной подход: в Федеральный закон от 29 де-

³ Подробнее см.: Ноздрачев А. Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 26—38; Глазырин Т. С., Козлов Т. Л., Колосова Н. М., Плюгина И. В. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016. 224 с.

⁴ Conflict of Interest Act (S. C. 2006, с. 9, s. 2). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/> (дата обращения: 10.05.2019).

кабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» введено самостоятельное понятие «конфликт интересов педагогического работника»⁵, содержательно более узкое, чем понятие «конфликт интересов», установленное Федеральным законом «О противодействии коррупции»⁶.

Как следует из ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», ситуация будет характеризоваться как конфликт интересов при одновременном соблюдении

---

⁵ Конфликт интересов педагогического работника — ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся (ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

⁶ Одновременно было закреплено право обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся самостоятельно или через своих представителей обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, в том числе по вопросам о наличии или об отсутствии конфликта интересов педагогического работника (ст. 45 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»); определены основы создания и деятельности таких комиссий (ст. 45); установлен запрет педагогическому работнику организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в качестве индивидуального предпринимателя, оказывать платные образовательные услуги обучающимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника (ст. 48). Более детально на законодательном уровне вопросы, связанные с конфликтом интересов педагогического работника, не регулируются.

следующих условий: она возникла вследствие осуществления педагогическим работником профессиональной деятельности; имеет место личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества; личная заинтересованность влияет или может потенциально повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей; имеет место противоречие между личной заинтересованностью педагогического работника и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. В судебной практике подчеркивается, что сущность конфликта интересов заключается в противоречии между личным интересом и профессиональной обязанностью; применительно к педагогическому работнику речь идет о ситуациях, когда при осуществлении трудовой деятельности он сталкивается с возможностью приобретения какой-либо материальной или нематериальной выгоды, получение которой, однако, требует невыполнения или ненадлежащего выполнения его профессиональных обязанностей⁷.

При этом Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не определяет, что является в целях данного Закона личной заинтересованностью. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» (ч. 2 ст. 10) под понятием «личная заинтересованность» признается в числе прочего возможность получения каких-либо выгод (преимуществ) состоящими в близком родстве или свойстве лицами, и данный подход является вполне логичным, однако в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» он отражения не нашел, при этом какие-либо отсылочные нормы также отсутствуют.

---

⁷ См., например, решение Первомайского районного суда г. Ижевска (Удмуртская Республика) от 14 мая 2014 г. № М-194/2014 2-917/14 2-917/2014-М-194/2014 2-917/2014.

В этом видится некоторая непоследовательность в правовом регулировании предупреждения ситуаций, связанных с конфликтом интересов.

В локальных актах используются различные подходы к определению личной заинтересованности: часть образовательных организаций при локальном регулировании ориентируется на понятие, заложенное в Федеральном законе «О противодействии коррупции»⁸; менее распространена практика обращения к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁹; в значительном числе случаев вообще не конкретизируется, что понимается под личной заинтересованностью¹⁰. Примечательно, что до сих пор во многих локальных актах до сих пор используется понятие «личная заинтересованность», которое было установлено в ст. 349¹ Трудового кодекса РФ до внесения в нее соответствующих изменений 2015 г.¹¹ С конца указанного года

для целей Трудового кодекса РФ стало использоваться понятие, установленное законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, которое содержательно отличается. Однако многие образовательные организации так и не внесли изменения в локальные акты в этой части.

Не унифицирован на локальном уровне подход и к определению базового понятия «конфликт интересов». Многими образовательными организациями за основу взято понятие «конфликт интересов», данное в первоначальной редакции ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», без учета изменений, внесенных в нее Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ. Это имеет место, например, в Положении о конфликте интересов в ФГБОУ ВО «Казанский национальный исследовательский технологический университет»¹² и в Положении о конфликте интере-

⁸ См., например: Положение о конфликте интересов работников краевого государственного бюджетного образовательного учреждения среднего профессионального образования (среднего специального учебного заведения) «Ачинский торгово-экономический техникум» (утв. приказом директора от 5 ноября 2014 г. № 60-П). URL: https://www.atet.su/Norm_Doc/Pol_konflikt_int.pdf (дата обращения: 01.05.2019).

⁹ См., например: Положение о конфликте интересов педагогического работника МБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 17 г. Йошкар-Олы» (утв. приказом директора 18 января 2019 г. № 11). URL: <http://edu.mari.ru/mouo-yoshkarola/default.aspx> (дата обращения: 10.05.2019).

¹⁰ См., например: Положение о конфликте интересов МБДОУ ЦРР № 5 «Мир детства» (утв. приказом директора № 634-а от 31 декабря 2015 г.). URL: <http://crr5tula.ru/files/2018/docs2018/doc5.pdf> (дата обращения: 10.05.2019).

¹¹ См. Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов».

¹² Приложение к приказу ФГБОУ ВО «КНИТУ» от 18 августа 2017 г. № 443-о. URL: <http://www.kstu.ru/servlet/contentblob?id=164906> (дата обращения: 10.05.2019). В данном акте установлено следующее: «Конфликт интересов — ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) работника университета влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (трудовых) обязанностей или при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью работника и правами и законными интересами учреждения, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам, имуществу и (или) деловой репутации учреждения».

сов в ФГБОУ ВО «Кабардино-Балкарский государственный аграрный университет имени В. М. Кокова»¹³. В приведенных примерах акцентировано внимание на обеспечении интересов образовательной организации, а не «граждан, организаций, общества или государства», как это было сказано в первоначальной редакции понятия «конфликт интересов», установленного ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции».

В некоторых локальных актах одновременно используются понятия «конфликт интересов» и «конфликт интересов педагогического работника». Это имеет место, в частности, в Положении о конфликте интересов ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный аграрный университет»¹⁴. Примечательно, что даже в том случае, когда упоминается «конфликт интересов педагогического работника», самостоятельный механизм предупреждения соответствующих ситуаций или какая-либо иная специфика регулирования во многих локальных актах не предусматривается.

Использование лишь одной категории «конфликт интересов педагогического работника» при регулировании общественных отношений,

связанных с предупреждением ситуаций конфликта интересов в образовательной организации, является весьма редкой практикой¹⁵.

Как было сказано, обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов возлагается на иные категории лиц, помимо перечисленных в п. 1—3 ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», в случаях, предусмотренных федеральными законами. Несмотря на то что нормами Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» установлено понятие «конфликт интересов педагогического работника», материальная норма общего характера, закрепляющая прямые обязанности в связи с предотвращением и урегулированием конфликта интересов педагогического работника, в данном Законе отсутствует; в его тексте содержится лишь узкая норма, запрещающая педагогическому работнику организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в качестве индивидуального предпринимателя, оказывать платные образовательные услуги обучающимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника. Как следствие, обязанности работников образовательных организаций в связи с предотвращением и урегулированием конфликтов интересов устанавливаются на локальном уровне, причем в одних образовательных организациях они распространяются на ограниченный круг лиц, в других — на всех работников. Так, Положение о порядке сообщения о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанно-

¹³ Приложение № 1 к приказу от 5 апреля 2016 г. № 62/0. Под конфликтом интересов в указанном Положении понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) работника влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью работника и правами и законными интересами Университета, способное привести к причинению вреда имуществу и (или) деловой репутации Университета.

¹⁴ Положение о конфликте интересов СМК-СТО-3.1/04-2015 от 13 мая 2015 г. URL: http://spbgau.ru/files/nid/2348/polozenie_o_konflikte_interesov_ok.pdf (дата обращения: 10.05.2019).

¹⁵ См., например, Положение о конфликте интересов педагогического работника МКОУ «Трусовская средняя общеобразовательная школа» (утв. приказом от 13 сентября 2014 г. № 46/8). URL: https://trusowo.ucoz.com/doc6WM/doc1/konflikt_interesov.pdf (дата обращения: 10.05.2019).

стей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, принятое в ФГБОУ ВО «Иркутский государственный аграрный университет имени А. А. Ежевского»¹⁶, устанавливающее обязанность работника данной образовательной организации сообщать о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения, распространяется на всех работников Университета, находящихся с ним в трудовых отношениях, вне зависимости от уровня занимаемой ими должности, и на физических лиц, сотрудничающих с организацией на основе гражданско-правовых договоров. В то же время, например, упомянутое ранее Положение о конфликте интересов в ФГБОУ ВО «Казанский национальный исследовательский технологический университет» распространяется лишь на закрытый перечень работников: ректора, первого проректора, проректора, главного бухгалтера, директора филиала, руководителя подразделения с лицевым счетом, главного бухгалтера (бухгалтера) подразделения с лицевым счетом. Примечательно, что имеются примеры, когда обращение в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений при возникновении конфликта интересов определяется как право, а не обязанность педагогического работника¹⁷.

В силу специфики образовательной деятельности причины и формы проявления коррупции, равно как и ситуации, связанные с конфликтом интересов, для различных видов образования (дошкольное, общее, среднее профессиональное и высшее)

имеют свои особенности, что обуславливает применение дифференцированного подхода к их предупреждению.

В образовательных организациях, реализующих программы дошкольного образования, коррупция возникает в первую очередь вследствие нехватки мест для обучающихся. Несмотря на предпринятые меры, процедура зачисления в дошкольные образовательные организации и комплектации групп остается недостаточно прозрачной. Следствием недостаточного финансирования является нехватка учебных материалов, игрушек, оборудования, в результате до сих пор распространена практика систематических сборов через родительские комитеты. В частных дошкольных образовательных организациях возможность объективного предупреждения и разрешения ситуаций конфликта интересов осложнена финансовой заинтересованностью их владельца в как можно большем числе обучающихся, в случае возникновения споров между педагогическим работником и законными представителями обучающихся с большей долей вероятности владелец такой образовательной организации примет сторону клиентов, даже в случае обоснованных претензий со стороны педагогического работника.

Основные риски проявлений коррупции и возникновения ситуаций конфликта интересов в образовательных организациях общего образования связаны с распределением обучающихся между классами (на практике выделяются «престижные» и иные классы), их аттестацией, получением документов об образовании, а также с функционированием системы Единого государственного экзамена.

В образовательных организациях среднего профессионального образования и высшего образования ситуации конфликта интересов и коррупции возникают в связи с поступлением в образовательную организацию

¹⁶ Утв. приказом врио ректора 6 апреля 2016 г. № 193-к. URL: http://igsha.ru/structure/departments/otdel-kadrov/Polojenie_KONFLIKT_interesov.pdf (дата обращения: 10.05.2019).

¹⁷ См.: Положение о конфликте интересов педагогического работника МОУ СОШ № 67 г. Сочи. URL: http://sochi-schools.ru/67/im/d_815.pdf (дата обращения: 10.05.2019).

на бюджетные места, с переводом с платной формы обучения на бюджетную, в связи с назначением стипендии, распределением грантов, заселением в общежитие, аттестацией, отчислением в связи с неуспеваемостью или пропусками занятий.

Для образовательных организаций всех видов образования актуальны проблемы получения педагогическими работниками подарков или иных выгод с обучающихся и их законных представителей, систематических сборов средств на нужды образовательного учреждения, низкой оплаты труда педагогических работников при высоких нагрузках и др.

В литературе справедливо подчеркивается, что конфликт интересов как понятие не дифференцируется точно ни в одном нормативном правовом акте, поэтому оно толкуется правоприменителями исходя и сообразуясь с духом соответствующего закона; нередко содержание конфликта интересов может быть раскрыто только с учетом конкретной ситуации, поскольку причиной конфликта могут служить менталитет, культура страны, уровень правосознания и другие объективные и субъективные факторы, в том числе родственные отношения¹⁸. Тем не менее при разработке локальных актов, направленных на предупреждение и преодоление ситуаций конфликта интересов, необходимо учитывать риски, характерные именно для данной образовательной организации в связи с реализуемой ею образовательной программой, и не ограничиваться перечислением типовых случаев¹⁹. Кроме того, це-

лесообразно разработать дифференцированный механизм по предупреждению таких ситуаций, сейчас же практика локального регулирования идет по пути перечисления возможных ситуаций конфликта интересов в образовательных организациях, при этом предлагается общий механизм реагирования на них.

Вопрос о наличии или отсутствии конфликта интересов педагогического работника решается комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений (далее — комиссия). Согласно Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» комиссия создается в организации, осуществляющей образовательную деятельность, из равного числа представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность. Решение комиссии является обязательным для всех участников образовательных отношений в организации, осуществляющей образовательную деятельность. При этом порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения устанавливается локальным нормативным

обучающимися для репетиторства; осуществляет репетиторство с учениками, которых обучает; осуществляет репетиторство во время урока, внеклассного мероприятия и т. д.; получает подарки и услуги; участвует в формировании списка класса, особенно первоклассников; собирает деньги на нужды класса, школы; участвует в жюри конкурсных мероприятий, олимпиад с участием своих обучающихся; получает небезвыгодные предложения от родителей учеников, которых он обучает или у которых является классным руководителем; небескорыстно использует возможности родителей обучающихся; нарушает установленные в образовательной организации запреты и т. д.

¹⁸ См.: Севальнев В. В., Черепанова Е. В. Конфликт интересов как правовой феномен в публичной сфере // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 146.

¹⁹ В качестве примеров типовых ситуаций конфликта интересов педагогического работника называются случаи, когда педагогический работник: ведет уроки и платные занятия у одних и тех же учеников; «обменивается» с коллегами слабоуспевающими

актом, который принимается с учетом мнения советов обучающихся, советов родителей, а также представительных органов работников этой организации и (или) обучающихся в ней (при их наличии).

Анализ положений, регламентирующих деятельность комиссий, принятых образовательными организациями, показал, что к их разработке образовательные организации нередко относятся весьма формально, не уделяя должного внимания процедурам принятия решений; это оставляет необоснованно широкие пределы усмотрения и явно не способствует реализации принципа объективного и независимого рассмотрения споров.

Не всегда четко в соответствии с нормами Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» прописан состав комиссии, что в судебной практике признается нарушением законодательства в сфере противодействия коррупции²⁰. Изначально недостаточное количество членов комиссии снижает эффективность ее работы, не отвечает требованию объективности рассмотрения споров; если количество членов комиссии не превышает трех человек, решение должно приниматься в присутствии всех членов общим голосованием. Имеется практика назначения руководителем комиссии председателем организации, осуществляющей образовательную деятельность, однако предпочтительным с позиции реализации принципа независимости является использование механизма избрания председателя членами комиссии. Оптимизации деятельности комиссии будет способствовать привлечение к ее работе независимых экспертов, специалистов (если это целесообразно при рассмотрении конкретного спора).

²⁰ См., например, решение Бирского районного суда Республики Башкортостан от 21 июля 2014 г. № 2-846/2014 2-846/2014-М-862/2014 М-862/2014. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

В некоторых локальных актах не оговорен кворум, необходимый для принятия решения комиссией, тем самым нарушаются паритетные начала при осуществлении деятельности комиссий. Даже в том случае, если кворум устанавливается, как правило, отсутствует оговорка о необходимости равного (пропорционального) представительства совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и работников образовательной организации; обратная практика является скорее исключением.

Отсутствие постоянного внутреннего мониторинга ситуаций, потенциально содержащих конфликт интересов, нередко приводит лишь к номинальному функционированию комиссии. При этом подчеркнем, что ее решения являются обязательными для всех участников образовательных отношений в организации, осуществляющей образовательную деятельность²¹.

В целом эффективность существующего механизма предотвращения и преодоления ситуаций конфликта интересов в сфере образования нельзя признать высокой. В литературе указывается на недостаточную проработку методологии и теоретических основ борьбы с коррупцией в образовательных организациях²².

На сегодняшний день в федеральном законодательстве, по сути, лишь обозначены основные контуры регулирования, что критикуется многими специалистами²³. В свою очередь, на

²¹ Подробнее см.: *Плюгина И. В.* Правовые механизмы предупреждения коррупции в сфере образования // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 123—133.

²² См., например: *Резер Т. М., Верстунина И. В.* Противодействие коррупции в сфере образования: учеб. пособие. Екатеринбург, 2015. С. 8.

²³ Отмечается необходимость закрепления на федеральном уровне антикоррупционных стандартов поведения педагогиче-

локальном уровне определяются превентивные меры, направленные на предупреждение конфликта интересов, регламентируется деятельность комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, устанавливается порядок выявления соответствующих ситуаций и реагирования на них, принимается решение о наличии в том или ином случае конфликта интересов и др. При этом, как подчеркивается в литературе, формирование антикоррупционных стандартов поведения в образовательных организациях находится на начальном этапе развития; закрепление антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений может осуществляться в образовательной организации в локальных нормативных актах и в кодексах этики, при этом определение объема и содержания, а также выбор акта, закрепляющего антикоррупционные стандарты поведения, осуществляются по усмотрению образовательной организации²⁴. Такой подход часто используется за рубежом, и его применение представляется вполне логичным и обоснованным, учитывая автономность образовательных организаций, их самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности. Вместе с тем он будет эффективным лишь в том случае, если для всех участников образовательного процесса будет свойствен высокий уровень пра-

ских и воспитательных работников, более четкой регламентации понятия конфликта интересов педагогического работника, а также разработки процедуры его урегулирования и др. (см.: *Цирин А. М., Черепанова Е. В., Тулинова О. А.* Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // *Журнал российского права.* 2014. № 7. С. 146, 158).

²⁴ См.: *Дамм И. А.* Антикоррупционные стандарты поведения работников образовательных организаций высшего образования // *Lex Russica.* 2018. № 8. С. 114.

вовой культуры, позволяющий добровольно соблюдать принятые этические стандарты и раскрывать информацию, касающуюся конфликта интересов; если локальные акты будут разработаны качественно и с должной степенью детализации и позволят обеспечить объективное и независимое рассмотрение ситуаций, связанных с конфликтом интересов; если будут установлены четкие пределы усмотрения руководства образовательной организации, исключаящие необоснованное воздействие на участников образовательного процесса; если будет эффективно осуществляться общественный контроль, а профсоюзный орган будет способен оказывать реальное воздействие на принятие решений в образовательной организации. Право, как справедливо отмечается, обладает большими возможностями воздействия на формирование моральных, этических стандартов поведения в коррупционно опасных ситуациях, но преувеличивать его воздействие на социальную жизнь нельзя; разрыв между реальным поведением большинства членов общества и требованиями закона, с одной стороны, неизбежно подрывает уважение к закону, а с другой стороны, деформирует моральные нормы²⁵.

Таким образом, механизм преодоления конфликта интересов в сфере образования нуждается в дальнейшем совершенствовании. Детально урегулированный порядок предупреждения и преодоления конфликтов интересов, четко прописанные процедуры принятия решений, соблюдение паритетных начал при формировании и организации деятельности комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, реализация на всех этапах работы прин-

²⁵ См.: *Михайлов В. И.* Конфликт интересов: вопросы этики и совершенствования законодательного оформления // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* 2018. № 3. С. 29.

ципа независимости будут способствовать повышению эффективности деятельности по предотвраще-

нию и урегулированию конфликта интересов в образовательных организациях.

Библиографический список

Institute of Medicine (US) Committee on Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice / ed. by B. Lo, M. J. Field. Washington, 2009. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK22946/> (дата обращения: 10.05.2019).

Глазырин Т. С., Козлов Т. Л., Колосова Н. М., Плюгина И. В. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2016.

Дамм И. А. Антикоррупционные стандарты поведения работников образовательных организаций высшего образования // *Lex Russica*. 2018. № 8.

Михайлов В. И. Конфликт интересов: вопросы этики и совершенствования законодательного оформления // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018. № 3.

Ноздрачев А. Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // *Административное право и процесс*. 2016. № 6.

Плюгина И. В. Правовые механизмы предупреждения коррупции в сфере образования // *Журнал российского права*. 2016. № 12.

Резер Т. М., Верстунина И. В. Противодействие коррупции в сфере образования: учеб. пособие. Екатеринбург, 2015.

Севальнев В. В., Черепанова Е. В. Конфликт интересов как правовой феномен в публичной сфере // *Журнал российского права*. 2017. № 10.

Цирин А. М., Черепанова Е. В., Тулинова О. А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // *Журнал российского права*. 2014. № 7.

References

Damm I. A. Antikorrupsionnye standarty povedeniya rabotnikov obrazovatel'nykh organizatsiy vysshego obrazovaniya. *Lex Russica*, 2018, no. 8.

Glazyrin T. S., Kozlov T. L., Kolosova N. M., Plyugina I. V. et al. Konflikt interesov na gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhbe, v deyatel'nosti organizatsiy: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovanie. Ed. by A. F. Nozdrachev. Moscow, 2016.

Institute of Medicine (US) Committee on Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice. Ed. by B. Lo, M. J. Field. Washington, 2009. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK22946/> (accessed 10.05.2019).

Mikhaylov V. I. Conflict of Interest: Ethics and Improvement of Legislative Registration. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2018, no. 3, pp. 26—31. (In Russ.) DOI: 10.12737/art.2018.3.5

Nozdrachev A. F. Konflikt interesov: novoe “universal'noe” normativnoe pravovoe opredelenie ponyatiya v zakonodatel'stve o protivodeystvii korruptsii. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2016, no. 6.

Plyugina I. V. Anti-Corruption Legal Mechanisms in Education Sector. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2016, no. 12, pp. 123—133. (In Russ.) DOI: 10.12737/22730

Rezer T. M., Verstunina I. V. Protivodeystvie korruptsii v sfere obrazovaniya. Ekaterinburg, 2015. 115 p.

Seval'nev V. V., Cherepanova E. V. Conflict of Interest as a Legal Phenomenon in the Public Sphere. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2017, no. 10, pp. 143—151. (In Russ.) DOI: 10.12737/article_59c4d75e1bf445.36849459

Tsirin A. M., Cherepanova E. V., Tulanova O. A. Modern Standards and Technologies of Counteraction against Corruption. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2014, no. 7, pp. 143—171. (In Russ.)