Глава 8. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

С принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее - Закон N 273-ФЗ) категория "конфликт интересов" нашла свое отражение в образовательном законодательстве Российской Федерации.

Сама идея специального регулирования конфликта интересов в сфере образования, несомненно, заслуживает поддержки. Образовательный процесс в силу его специфики связан с существенными коррупционными рисками, и разработка мер, направленных на предупреждение и преодоление конфликта интересов, должна способствовать их минимизации. Однако в силу причин как объективного, так и субъективного характера формированию действенного механизма предупреждения и преодоления конфликта интересов в сфере образования будут сопутствовать определенные трудности. Они обусловлены, в частности, недостаточной информационной открытостью организаций, осуществляющих образовательную деятельность; необходимостью дальнейшего совершенствования государственного и общественного контроля в сфере образования; методологическими проблемами выделения критериев оценки качества образовательных услуг; незаинтересованностью участников образовательного процесса в раскрытии ситуаций, связанных с конфликтом интересов.

В настоящее время правовая база, регламентирующая общественные отношения, связанные с предупреждением и преодолением конфликтов интересов в сфере образования, в окончательном виде еще не сформирована. Регулирование указанных вопросов в нормах Закона N 273-ФЗ весьма ограничено, фрагментарно. По сути, оно сводится к определению понятия "конфликт интересов педагогического работника", установлению запрета оказания платных образовательных услуг, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника, а также к закреплению основ создания и функционирования комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Необходимо подчеркнуть, что на законодательном уровне не установлена прямая обязанность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, регулировать на локальном уровне вопросы, связанные с конфликтом интересов (за исключением подготовки акта, регламентирующего деятельность комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений). В Законе о противодействии коррупции принятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в рамках предупреждения коррупции называется в числе возможных, но не обязательных. Вместе с тем существует практика, хотя и немногочисленная, принятия специального локального акта, направленного на регламентацию порядка выявления и урегулирования конфликтов интересов в ходе выполнения работниками организации, осуществляющей образовательную деятельность, своих трудовых обязанностей. По большей части подобные акты не содержат детальных процедур, иногда сводятся к простому перечислению типовых случаев конфликта интересов, однако встречаются и положительные примеры, когда закрепляется четко прописанный механизм с приложением основных форм документов, необходимых для его обеспечения. Исходя из анализа уже принятых и действующих локальных актов, посвященных конфликту интересов в сфере образования, можно сделать вывод о том, что без надлежащего научно-методического обеспечения большинству образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, самостоятельно разработать и регламентировать подобные процедуры будет сложно.

Следует отметить, что за рубежом распространена модель, при которой вопросы предупреждения и преодоления конфликтов интересов в сфере образования регулируются самими образовательными организациями, при этом методическое обеспечение осуществляется органами государственной власти, должностными лицами или иными субъектами. Например, в Новой Зеландии Закон об образовании от 29 сентября 1989 г. N 80 лишь упоминает отдельные вопросы, связанные с конфликтом интересов, детальные рекомендации общественным организациям по регулированию конфликтов интересов разработаны Управлением генерального контролера и аудитора <1> (в некоторых провинциях имеется собственное регулирование по данному вопросу). В США рекомендации по урегулированию конфликта интересов в сфере образования предлагаются Ассоциацией управляющих советов университетов и колледжей <2>. Указанные рекомендации имеют необязательный характер, однако предполагается, что они послужат шаблоном для формирования политики образовательных организаций - участников Ассоциации, направленной на регулирование проблемы конфликта интересов.

--------------------------------

<1> См.: Managing conflicts of interest: Guidance for public entities. URL: http://www.oag.govt.nz/2007/conflicts-public-entities.

<2> См.: AGB Board of Directors' Statement on Conflict of Interest with Guidelines on Compelling Benefit. Washington: Association of Governing Boards of Universities and Colleges, 2013. URL: http://agb.org/statements/2012/agb-statement-on-conflict-of-interest&usg=ALkJrhgfD5zUCAjkVpjO37vsY7vAD6jJQg.

Возвращаясь к российскому законодательству, следует указать на некоторые проблемы определения понятийно-категориального аппарата, применяемого при регулировании конфликта интересов в сфере образования. "Конфликт интересов педагогического работника" в Законе N 273-ФЗ определяется как 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. Из приведенного понятия следует, что конкретная ситуация может быть рассмотрена в качестве порождающей конфликт интересов педагогического работника при одновременном соблюдении следующих условий:

- такая ситуация должна возникнуть вследствие осуществления педагогическим работником профессиональной деятельности;

- должна иметь место личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества;

- личная заинтересованность должна влиять или мочь потенциально повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей;

- должно иметь место противоречие между личной заинтересованностью педагогического работника и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся.

Содержание приведенного понятия показывает, что оно не является универсальным, его действие распространяется лишь на определенную часть общественных отношений в сфере образования. Сама формулировка "конфликт интересов педагогического работника" предполагает участие в этом конфликте в первую очередь педагогических работников (к которым относятся лица, выполняющие обязанности по обучению, воспитанию обучающихся), а также лиц, имеющих полномочия по организации образовательной деятельности.

Нормами Закона N 273-ФЗ ограничен круг возможных участников конфликта интересов педагогических работников: в качестве таковых указываются педагогические работники, обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся. При этом предполагается, что противоречие интересов будет иметь место между педагогическими работниками, с одной стороны, и обучающимися, родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся, с другой стороны. Вместе с тем на практике сторонами конфликта интересов в образовательной сфере могут быть и иные субъекты. В частности, к таким субъектам можно отнести саму образовательную организацию, осуществляющую образовательную деятельность. Как отмечается в научной литературе, образовательная организация является юридическим лицом, вследствие чего для нее потенциально характерен конфликт интересов между самой такой организацией как юридическим лицом и лицами, входящими в ее органы <1>. Например, в качестве основания возникновения конфликта интересов педагогического работника и образовательной организации могут быть рассмотрены случаи, когда педагогический работник осуществляет трудовую деятельность в нескольких образовательных организациях и не может уделять необходимого внимания исполнению профессиональных обязанностей по основному месту работы. Другой пример - ситуации, когда педагогический работник осуществляет подготовку обучающихся к внешним конкурсам, олимпиадам в нескольких образовательных организациях. Исходя из буквального толкования норм Закона N 273-ФЗ, стороной конфликта интересов педагогического работника не могут быть лица, еще не зачисленные в образовательное учреждение ("обучающийся" - физическое лицо, уже осваивающее образовательную программу), а также лица, еще не заключившие трудовой договор в качестве педагогического работника, но претендующие на занятие соответствующей должности и начавшие проходить необходимые процедуры оформления. Кроме того, конфликт интересов, связанный с реализацией профессиональных обязанностей педагогических работников, может иметь место и между самими педагогическими работниками, например при распределении учебной нагрузки, при замещении определенных видов должностей.

--------------------------------

<1> См.: Чепарина О.А., Кобчикова Е.В. Конфликт интересов в гражданско-правовых и иных отношениях с участием образовательных организаций // Вестник экономики, права и социологии. 2014. N 4. С. 202 - 204.

Конфликт интересов педагогического работника предполагает личную заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества. Вместе с тем следует учитывать, что таковых может и не быть, как это наблюдается в случае принятия решений в пользу третьих лиц, включая обучающихся - членов семьи, родственников, друзей (здесь материальную выгоду или преимущества получает не сам педагогический работник, а обучающиеся, которым оказывается протекция). Содержание понятия "личная заинтересованность" в Законе N 273-ФЗ не раскрывается. Однако следует иметь в виду, что в Законе о противодействии коррупции понятие "личная заинтересованность" определено применительно к ситуациям конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе, а в Трудовом кодексе РФ - в целях регулирования труда работников государственных корпораций, государственных компаний.

Таким образом, избранный в Законе N 273-ФЗ подход к определению конфликта интересов педагогического работника является относительно узким. Следует отметить, что в зарубежной практике при регулировании конфликта интересов в образовательной сфере используются более широкие понятия и категории, позволяющие предусмотреть значительное количество ситуаций, в которых таковой возникает или может возникнуть, а также предполагающие большее количество их возможных участников. Так, в Новой Зеландии под конфликтом интересов для целей регулирования образовательной сферы предлагается понимать ситуацию, при которой чьи-либо личные интересы, обязательства или взаимоотношения могут повлиять на решения, мнение; в результате конфликта интересов ставятся под сомнение независимость, объективность и беспристрастность лица <1>.

--------------------------------

<1> См.: URL: http://www.education.govt.nz.

На образовательные организации, создаваемые в силу п. 1 ст. 22 Закона N 273-ФЗ в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций, распространяется Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях". Его требования к регулированию конфликта интересов также должны учитываться. Согласно п. 1 ст. 27 данного Закона заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации. Заинтересованными лицами признаются руководитель (заместитель руководителя) некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за ее деятельностью, если указанные лица состоят с этими организациями или гражданами в трудовых отношениях, являются участниками, кредиторами этих организаций либо состоят с этими гражданами в близких родственных отношениях или являются кредиторами этих граждан. В случае если заинтересованное лицо имеет заинтересованность в сделке, стороной которой является или намеревается быть некоммерческая организация, а также в случае иного противоречия интересов указанного лица и некоммерческой организации в отношении существующей или предполагаемой сделки:

- оно обязано сообщить о своей заинтересованности органу управления некоммерческой организацией или органу надзора за ее деятельностью до момента принятия решения о заключении сделки (в бюджетном учреждении - соответствующему органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя);

- сделка должна быть одобрена органом управления некоммерческой организацией или органом надзора за ее деятельностью (в бюджетном учреждении - соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя).

В указанном Федеральном законе N 7-ФЗ предусмотрена ответственность за совершение сделок при наличии конфликта интересов: сама сделка может быть признана судом недействительной, а заинтересованное лицо несет перед некоммерческой организацией ответственность в размере убытков, причиненных им этой некоммерческой организации.

В российском законодательстве типология конфликтов интересов в сфере образования не закреплена. Законом N 273-ФЗ напрямую оговаривается лишь одна ситуация, которая может быть рассмотрена в качестве возможного основания возникновения конфликта интересов педагогического работника: педагогический работник оказывает платные образовательные услуги обучающимся в той же организации, где он работает (п. 2 ст. 48). Как справедливо отмечается в юридической литературе, поскольку ситуация конфликта интересов в педагогической деятельности является недостаточно формализованной, на практике как у работников, так и у руководителей образовательных учреждений и у контролирующих организаций будут неизбежно возникать вопросы: является ли та или иная конкретная ситуация ситуацией конфликта интересов или нет <1>.

--------------------------------

<1> См.: Чаннов С. Конфликт интересов педагога // ЭЖ-Юрист. 2013. N 25. С. 15.

На локальном уровне образовательными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, перечисляются следующие типовые случаи, порождающие конфликт интересов педагогического работника:

- педагогический работник ведет уроки и платные занятия у одних и тех же учеников;

- педагогический работник "обменивается" с коллегами слабоуспевающими обучающимися для репетиторства;

- педагогический работник осуществляет репетиторство с учениками, которых обучает;

- педагогический работник осуществляет репетиторство во время урока, внеклассного мероприятия и т.д.;

- педагогический работник получает подарки и услуги;

- педагогический работник участвует в формировании списка класса, особенно первоклассников;

- педагогический работник собирает деньги на нужды класса, школы;

- педагогический работник участвует в жюри конкурсных мероприятий, олимпиад с участием своих обучающихся;

- педагогический работник получает небезвыгодные предложения от родителей учеников, которых он обучает или у которых является классным руководителем;

- педагогический работник участвует в распределении бонусов для учащихся;

- педагогический работник небескорыстно использует возможности родителей обучающихся;

- педагогический работник нарушает установленные в организации запреты и др.

Органом по разрешению конфликтов интересов в сфере образования является комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений (ст. 45 Закона N 273-ФЗ). Данная комиссия создается в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания. Создание комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений является обязательным для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, то есть для образовательных организаций и организаций, осуществляющих обучение. В соответствии с требованиями Закона N 273-ФЗ в состав комиссии должны входить в равном числе представители совершеннолетних обучающихся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, работники организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией и их исполнения устанавливается локальным нормативным 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 локальных актов, подготовленных во исполнение требований Закона N 273-ФЗ, показал следующие ключевые проблемы:

1. Формальный подход, применяемый в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, при подготовке актов, регламентирующих статус комиссий. Отсутствие должной регламентации создает условия для злоупотреблений, делает неэффективной работу комиссий, приводит к тому, что рассмотрение конкретной ситуации в качестве порождающей конфликт интересов педагогического работника будет осуществляться преимущественно на основе субъективных оценок (при этом можно констатировать повышение риска нарушения принципа независимости при принятии решений). В этой связи целесообразна высокая степень детализации в регулировании порядка создания и деятельности комиссии, процедур принятия решений. Представляется обоснованной подготовка типового положения, регулирующего деятельность комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, на федеральном уровне.

2. Другая проблема заключается в фактическом закреплении такого порядка создания и осуществления деятельности комиссий, который не позволяет ее членам объективно и независимо принимать решения. Так, по замыслу законодателя состав комиссии формируется на паритетных началах, однако на практике часто нарушаются нормы о представительстве (например, при закреплении положений о кворуме и порядке принятия решений). Необходимо использовать дифференцированный подход при определении кворума для проведения заседаний комиссии и принятия ею решений, предусматривающий присутствие представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность. 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 руководителя 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). Поскольку деятельность комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений не ограничивается только предупреждением конфликтов интересов педагогических работников, рекомендуется регламентировать особенности рассмотрения тех или иных споров с учетом правового положения организации, осуществляющей образовательную деятельность (например, сделать акцент на экзаменационной деятельности).

Повышению эффективности деятельности по выявлению конфликтов интересов способствовало бы назначение лица, ответственного за мониторинг ситуации. Одновременно целесообразно возложить на педагогического работника обязанность сообщать о конфликте интересов либо указанному лицу, либо руководителю организации, в которой он осуществляет трудовую деятельность (данную обязанность можно включить отдельным пунктом в трудовой или коллективный договор, а также отразить в нормах Закона N 273-ФЗ), при этом должны быть разработаны четкие меры реагирования на такие сообщения.

В завершение следует высказать предположение о том, что без внешнего надзора (контроля) эффективное предупреждение и преодоление конфликтов интересов в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, будут затруднены.

Таким образом, в действующем законодательстве вопросы предупреждения и преодоления конфликта интересов в сфере образования регламентированы фрагментарно, механизм преодоления конфликта интересов педагогического работника нуждается в дальнейшей разработке. 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 принципа независимости - залог эффективной деятельности по урегулированию конфликта интересов. В целях повышения эффективности регулирования на локальном уровне требуется надлежащее научно-методическое обеспечение со стороны органов государственной власти.

 *гл. 8, "Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: Научно-практическое пособие" (отв. ред. А.Ф. Ноздрачев) ("Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ", "ИНФРА-М", 2016) {КонсультантПлюс}*