

Антикоррупционное законодательство в сфере образования

Цель: Исключение коллизий и коррупционных рисков в законодательстве, регулирующем сферу образования

Задачи: 1) Исключение в законодательных и подзаконных актах коллизий и коррупционных рисков

2) Антикоррупционная экспертиза проектов законов

3) Внедрение в законодательство страны лучших международных практик в сфере противодействия коррупции

1. *Анализ основных проблем.* Несовершенство отраслевых законов является основным и наиболее актуальным фактором, способствующим коррупционным проявлениям. Нормы действующего казахстанского законодательства, в том числе в сфере образования, при правоприменении нередко создают условия для совершения коррупционных деяний, поскольку имеют правовые пробелы, коллизии, дискреционные полномочия и иные коррупциогенные нормы, способствующие коррупции.

Граждане, как правило, не разбираются в тонкостях юриспруденции и потому им сложно правильно понимать и трактовать положения таких законов.

Так, внешним анализом коррупционных рисков, проведенным в деятельности Министерства образования и науки Республики Казахстан (далее — МОН), выявлены такие коррупционные риски, как несоответствие норм стандартов и регламентов государственных услуг иным нормативным правовым актам; отсутствие в стандартах государственных услуг перечня оснований отказа в их предоставлении; отсутствие в регламентах государственных услуг содержания процедур (действий); отсутствие правовой регламентации деятельности конкурсных комиссий; закрепление в положениях учебных заведений, утверждаемых их внутренними актами, дискреционных полномочий первых руководителей при осуществлении кадровой политики, что часто исключает проведение конкурсных процедур при отборе кандидатов на вакантную должность; наличие правовых пробелов и коллизий в правовом регулировании вопросов конкурсного замещения руководителей государственных учреждений среднего образования.

К примеру, согласно приказу МОН от 21 февраля 2012 года № 57 «Об утверждении Правил конкурсного замещения руководителей государственных учреждений среднего образования» (далее — Правила) конкурсное замещение руководителей государственных учреждений среднего образования проводится органом управления образования при наличии двух оснований: (1) если учреждение среднего образования имеет вакантную должность руководителя и (2) при наличии действующего руководителя по истечении каждых пяти лет его деятельности в данной должности. При этом второе основание для проведения конкурсного замещения противоречит пункту 2 статьи 139 Трудового кодекса РК (согласно данной норме конкурс организовывается и проводится государственным учреждением, казенным предприятием, имеющим *вакантную должность*).

Правилами не предусмотрена процедура по подведению итогов конкурса, что является серьезным правовым пробелом. Не достаточно регламентирована как в правовом, так и методическом плане, процедура собеседования, как часть конкурсных процедур.

Кроме того, требования, предъявляемые к кандидату на замещение руководителей государственных учреждений среднего образования в пункте 19 Правил не совпадают с квалификационными требованиями, установленными в приказе МОН от 13 июля 2009 года № 338 «Об утверждении Типовых квалификационных характеристик должностей педагогических работников и приравненных к ним лиц».

Также, Правилами не закреплены сроки полномочий членов комиссии, критерии и требования к членам комиссий при их отборе или назначении; процедуры ротации или пересмотра состава комиссий в течение четко определенного срока; нормы, устанавливающие формы принятия итогового решения членами комиссии (путем голосования (закрытого или открытого)); нормы, исключающие конфликт интересов со стороны членов конкурсных комиссий; требования и критерии оценки в отношении членов конкурсной комиссии при участии их в процессе собеседования и вынесения решения, что создает условия для принятия субъективного решения, не исключающего и коррупционную составляющую; не предусмотрены требования по видео/аудио фиксации процедур собеседования, являющихся важным инструментом противодействия коррупционным проявлениям и доказывания незаконных, субъективных решений конкурсных комиссий при проведении апелляций и обжалований.

Другой пример наличия правовых пробелов — Правила конкурсного замещения должностей профессорско-преподавательского состава и научных работников высших учебных заведений. Здесь не закреплены процедуры апелляций (обжалований) решений конкурсных комиссий, не прописаны четкие основания для проведения таких процедур, в том числе при выявлении явных нарушений прав и законных интересов кандидатов, требований указанных Правил, иных внутренних актов, а также антикоррупционного законодательства РК. Указанный пробел значительно ограничивает права и законные интересы кандидатов, претендующих на должность на обжалование незаконных и неправомерных действий как со стороны должностных лиц подведомственных организаций, так и конкурсной комиссии и не способствует выявлению коррупционных правонарушений и конфликта интересов, допущенных в ходе проведения конкурсных процедур.

Коллизии имеются и в Положении о диссертационном совете, утвержденном приказом МОН от 31 марта 2011 года №126 «Об утверждении типового Положения о диссертационном совете» (далее – Положение).

Так, согласно пункту 13 Положения диссертационный совет не позднее 10 (десяти) рабочих дней со дня приема документов определяет дату защиты диссертации. При этом, временной срок даты защиты диссертации со дня приема документов Положением не регламентирован, что может создавать риски, связанные с ускорением даты защиты.

В соответствии с пунктом 14 указанного Положения допускается назначение одного из рецензентов из состава диссертационного совета, что противоречит принципам объективности и независимости и создает ситуацию конфликта интересов.

Согласно пункту 20 Положения ученый секретарь совета формирует аттестационное дело докторанта, которое направляется в Комитет в течение 30 (тридцати) календарных дней после защиты докторской диссертации. По истечении данного срока аттестационное дело к рассмотрению не принимается.

Действующая редакция Положения с необоснованной нормой об отказе в приеме создает предпосылки коррупционных рисков.

Согласно пункту 15 Положения диссертационный совет размещает перечень сведений о защитах докторантов и деятельности совета на интернет-ресурсах вуза, в том числе и видеозапись защиты, размещаемой в течение 5 месяцев.

Однако данная мера профилактического характера не в полной мере исполняется высшими учебными заведениями. Так, в ходе анализа деятельности МОН установлено, что в 83 материалах 2017 года по защите диссертационных работ в 23 отсутствовала видеозапись докторантов, защитивших диссертацию (выборочная проверка КСОН по состоянию на 21 ноября 2017 года, с учетом установленного срока количество размещенных видеозаписей может увеличиться).

Более того, в материалах экспертных заключений, членами Экспертного Совета указываются на факты предоставления диссоветами видеозаписи защиты не в полном объеме (наличие подтверждается отсутствием ответа докторанта в стенограмме защиты).

Такого рода нарушение обусловлено отсутствием в Положении норм по персональной ответственности членов диссертационного совета, что может способствовать возможным коррупционным проявлениям.

2. *Пути решения.* Проведение на постоянной основе анализа нормативных правовых актов на предмет выявления коррупционных рисков, условий и причин, сопутствующих их возникновению. Анализ позволяет устранить возникновение административных барьеров при реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц, правовых пробелов, наличие дискреционных полномочий, конфликта интересов.

Изучение международной практики в регулировании антикоррупционной деятельности позволит перенять наилучший опыт, приемлемый в казахстанских условиях.

Оценка коррупционных рисков, уровня их распространенности способствует выявлению пробелов в нормативно-правовых актах и выработке мер, направленных на совершенствование правоприменительной практики в процессе антикоррупционной деятельности.