

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В ВУЗАХ

© 2018 Боброва Н.А.

Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

Статья посвящена проблеме борьбы с коррупцией в вузах, которая не сводится к получению взяток, а состоит в манипулировании учебной нагрузкой, в нарушении принципов открытости и справедливости при ее распределении, что подрывает качество высшего образования. Анализируется взаимосвязь персональных данных с конфиденциальной и служебной информацией. Делается вывод о недопустимости расширительного толкования конфиденциальных персональных данных и отнесения к ним учебной нагрузки. Это способствует конфликту интересов, возникновению коррупциогенных факторов и девальвации высшего образования.

Ключевые слова: коррупция, мошенничество, подлог, учебная нагрузка, персональные данные, общедоступные и конфиденциальные персональные данные.

На стендах министерств и департаментов образования и науки субъектов Российской Федерации размещается информация из федерального и регионального законодательства о борьбе с коррупцией. Так, на входе в здание Минобрнауки Самарской области на его стенде размещен плакатными буквами следующий текст:

«В соответствии со статьёй 13.3 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Меры по предупреждению коррупции ... могут включать:

- 1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупциогенных и иных правонарушений;
- 2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- 3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- 4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- 5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- 6) недопущение составления неофициальной отчётности и использования поддельных документов.

Далее на стенде помещена информация под названием «Ответственность за совершение коррупционных проступков, правонарушений, преступлений».

Между тем, в вузах России участились случаи таких коррупциогенных факторов, как принятие (оформление) на работу в качестве преподавателей-совместителей граждан, фактически не работающих на оформленных должностях либо работающих в значительно меньшем объёме, чем предполагает его полная ставка, полставки или четверть ставки.

Речь идёт о проблеме так называемых «подснежников», пыльным цветом расцветшей в вузах. Эта проблема даже получила своё освещение в декабре 2016 года на каналах центрального телевидения. Однако должной ответственности ни виновные в оформлении «подснежников», ни сами «подснежники» не несут, а правоохранительные органы самоустраились от решения этой проблемы по причине как раз её значительного распространения и незначительной величины преподавательских зарплат.

Почему же существует проблема «подснежников» в вузах? Речь идёт прежде всего о государственных вузах, поскольку в частных вузах деньги всё-таки считать умеют.

Потребность в «подснежниках» первоначально возникла в государственных вузах как раз по причине их бедности, а именно

после краха советской власти диссертационные советы лишились такой статьи расходов, как оплата командировочных расходов членам диссертационных советов, а ездить в другой город на заседания диссовета бесплатно, за свой счёт может далеко не каждый даже самый бескорыстный ученый.

Председатели диссертационных советов начали «хитрить», оформляя на своих кафедрах в качестве профессорско-совместителей членов диссовета. Последние по мере возможности немного и преподают: прочтут одну-две лекции по совместительству, дистанционно руководят несколькими дипломными работами и тому подобное.

Затем заведующие кафедрами начали «хитрить» с учебной нагрузкой и в других случаях: ради дутых рейтингов кафедры, когда «дистанционный профессор» только числится, ничего не делая, или ради получения ученых званий доцента и профессора государственным и муниципальным служащим. Между заведующими кафедрами начинается своеобразный обмен «подснежниками», дабы не бросались в глаза родственные и служебные связи. Так начинается этап взаимоамнистирования этого коррупциогенного фактора, когда даже руководство вузов не наказывает соответствующих заведующих кафедрами, виновных в этом коррупционном зле, но и оправдывает их и всячески покрывает.

Разумеется, планировать учебную нагрузку «подснежникам» можно только ту, выполнение которой трудно проконтролировать и которая, как правило, не является аудиторной. При этом нарушаются многие нормы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273 от 29.12.2012 (далее – ФЗ-273).

В статье 2 данного Закона педагогический работник определяется как «физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности» (п.21).

В пункте 22 той же статьи учебный план характеризуется как «документ, который определяет перечень, трудоёмкость, последовательность и распределение по периодам обучения учебных предметов, курсов, дисциплин,

практики, иных видов учебной деятельности...».

Согласно пункту 33 статьи 2, «конфликт интересов педагогических работников – ситуация, при которой у педагогических работников при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей...».

Статья 3 посвящена основным принципам государственной политики и правового регулирования в сфере образования, среди которых: информационная открытость и публичная отчётность образовательных организаций (п.9); демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников (п.10); недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования (п.11).

Согласно части 2 статьи 4 ФЗ-273, «целями правового регулирования в сфере образования является установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования».

К задачам образования закон относит «создание правовых гарантий для согласования интересов участников отношений в сфере образования; определение правового положения участников отношений в сфере образования».

В части 2 статьи 47 ФЗ-273 подчёркивается, что «в Российской Федерации признаётся особый статус педагогических работников в обществе и создаются условия для осуществления ими профессиональной деятельности. Педагогическим работникам предоставляются права и свободы, меры социальной поддержки, направленные на обеспечение их высокого профессионального уровня, условий для эффективного выполнения профессиональных задач, повышение социальной значимости, престижа педагогического труда».

Помимо прочих, педагогические работники пользуются такими академическими правами и свободами, как: «право на участие в управлении образовательной организацией, в том числе в коллегиальных органах управления, в

порядке, установленном уставом этой организации» (п.9), «право на участие в обсуждении вопросов, относящихся к деятельности образовательной организации, в том числе через органы управления и общественные организации» (п.10); «право на обращение в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений» (п.12); «право на защиту профессиональной чести и достоинства, на справедливое и объективное расследование нарушения норм профессиональной этики» (п.13).

Конкретные трудовые обязанности педагогических работников определяются трудовыми договорами (служебными контрактами) и должностными инструкциями. «Соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы в пределах рабочей недели или учебного года определяется соответствующим локальным нормативным актом организации, осуществляющей образовательную деятельность, с учётом количества часов по учебному плану, специальности и квалификации работника» (ч.6 ст.47).

В статье 10 Федерального закона от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» даётся понятие конфликта интересов как противоречия между публичным (государственным и общественным) и частным интересом (личным, узкогрупповым).

В научной литературе отмечается, что «конфликт интересов имеет место в том случае, если указанное противоречие способно, пусть и гипотетически, оказать влияние на решение, принимаемое лицом, наделённым в силу его должностных (служебных) обязанностей властными (административными) полномочиями. Данный признак конфликта интересов называют личной заинтересованностью»[5].

Бороться же с этим злом с помощью судов и прокуратуры тоже проблематично. Есть такой распространённый случай фактически не выполняемой учебной нагрузки, как председательство и членство в ГЭК и ГАК. В комиссии, принимающей экзамен или защиту выпускной квалификационной (дипломной) работы, должно быть не менее пяти-семи членов, но зачастую присутствуют в лучшем случае три члена ГАК, а остальные подписут потом все протоколы и зачётки. Интере-

сен тот факт, что на юридических факультетах в качестве председателей ГАК оформляются, как правило, судьи или прокуроры. Так было при советской власти, когда судьи-прокуроры на выпускных экзаменах и защитах уже присматривали лучших студентов для работы в правоохранительных органах. Ныне же правоохранительные органы формируются по-другому, и судьи-прокуроры не появляются в ГАК, исправно получая, между тем, на банковскую карту деньги за свою работу. Хорошо, если не к ним на работу, а они сами приедут в вуз, чтобы подписать соответствующие документы (протоколы экзамена, защиты, студенческие зачётки, протоколы присвоения квалификации «юрист»).

Заведующие кафедрами изобрели прекрасный способ защиты от обвинений в нарушении принципа открытости при распределении учебной нагрузки, опираясь на широкое толкование конфиденциальных персональных данных.

Практика толкования понятий «персональные данные», «конфиденциальные персональные данные» и, наконец, «служебная тайна» весьма противоречива.

Действует множество ведомственных нормативно-правовых актов, регулирующих различные аспекты защиты служебной тайны.

В соответствии с частью 4 статьи 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [2] ограничение доступа к информации о деятельности государственных органов или органов местного самоуправления может быть только в режиме государственной или служебной тайны. Служебной тайны как юридического понятия не существует, хотя были попытки его законодательной фиксации.

В известном смысле понятие конфиденциальной информации совпадает с понятием служебной тайны при условии, если понятие служебной тайны не трактуется расширительно. Однако в попытке расширить понятие служебной тайны по сравнению с государственной тайной как более узким понятием некоторые ученые и практики заходят слишком далеко, превращая в служебную тайну чуть ли не всю информацию.

В итоге любая значимая информация не выдаётся под предлогом служебной тайны, конфиденциальной информации или инфор-

мации ограниченного распространения. В законодательстве и научной доктрине доельцинского периода вообще не было такого понятия, как информация ограниченного распространения. Такое понятие введено Постановлением Правительства №1233 от 03.11.1994 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти и уполномоченном органе управления использованием атомной энергии» [3]. Данное Положение нормативно закрепило различие между государственной и служебной тайной, ввело перечень сведений, которые не могут быть служебной тайной.

Персональные данные не относятся ни к государственной, ни к служебной тайне.

Однако в реальной жизни находятся юристы, которые, во-первых, относят персональные данные к служебной тайне, во-вторых, произвольно расширяют понятие конфиденциальных персональных данных и относят к ним все персональные данные.

На кафедре одного из вузов Самарской области возникла конфликтная ситуация, связанная с оформлением на полставки профессора-совместителя иногороднего вуза. Иногородний профессор ни разу за два года не появился в самарском вузе.

Между тем, по действующему законодательству нет «дистанционных» трудовых контрактов с преподавателями, а в указанном вузе нет и дистанционной формы обучения.

Конфликтная ситуация была вызвана нарушением принципов равенства и справедливости распределения учебной нагрузки. Ситуация приобретала парадоксальную форму ещё и потому, что до введения электронной формы индивидуальных планов они лежали на кафедрах в свободном доступе. На титульной странице индивидуального плана указано, что он принят на заседании кафедры (номер и дата протокола, как правило, в конце августа), на последней странице указано, что отчёт о выполнении индивидуального плана, равно как замечания к нему, принят на заседании кафедры (номер и дата протокола, как правило, в конце июня). Рассмотрение на заседании кафедры означает, что члены кафедры имеют право знать со-

держание и учебную нагрузку индивидуальных планов коллег, иначе рассмотрение на кафедре не имеет никакого смысла, превращается в формальность и профанацию. Сама форма индивидуального плана свидетельствует о том, что персональные данные – это открытая информация.

Отказ в предоставлении общедоступной для коллег кафедры информации (учебной нагрузки) заканчивался напомним тем, что «работник может быть уволен по инициативе работодателя в случае разглашения охраняемой законом тайны, ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, в том числе разглашения персональных данных другого работника» (п. «в» ст.81 ТК РФ).

Таким образом, учебная нагрузка совершенно неправомерно отнесена к охраняемой законом тайне. Естественно, нет ни одного федерального закона, который бы относил учебную нагрузку к охраняемой законом тайне [4].

Наоборот, в ФЗ «О персональных данных» или в ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» учебная нагрузка даже не отнесена к тем персональным данным, на обработку которых преподаватель должен давать согласие. Учебная нагрузка – это общедоступная информация, вытекающая из принципов коллегиальности управления образовательным процессом, конкурентности образования, его открытости и прозрачности (в соответствии с принципами, установленными в законодательстве об образовании). В противном случае невозможно было бы составить ни одного расписания студенческих занятий.

Любые персональные данные являются конфиденциальными и охраняемыми законом.

Есть «общедоступные персональные данные», доступ неограниченного круга лиц к которым предоставлен с согласия субъекта персональных данных или на которые в соответствии с федеральными законами не распространяется требование соблюдения конфиденциальности.

Иными словами, если ни в одном федеральном законе те или иные персональные данные не названы конфиденциальными, то

они таковыми и не являются, а являются, наоборот, общедоступными.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» №273 от 29.12.2012.
2. Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 №152-ФЗ (ред. 21.12.2013) // СЗ РФ. 2006. №31 (ч.10. Ст.3451.
3. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» №149-ФЗ от 27.07.2006 (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2006. №3 (ч.1). Ст.3448.
4. Боброва Н.А. Расхождения между целеполаганием некоторых конституционных законов и их реализацией. – В сб. «Конституция – основа динамичности и стабильности развития общества и государства» (25-летие Независимости и Конституции Республики Казахстан) / под общ. ред. И.И. Рогова, А.О. Шакирова. – Астана: Азия-ПринтХХІ 2016. С.415-419.
5. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ. 2016. – 568 с.

THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN UNIVERSITIES

N.A. Bobrova

Samara University of Public Administration “International Market Institute”, Samara, Russia

The article is devoted to the analysis of the fight against corruption in universities, which not reduced to bribery, but consists of manipulating training load, violating the principles of openness and justice in its distribution, which undermines the quality of higher education. The paper analyzes the correlation of personal data with confidential and official information. It is concluded that it is inadmissible to broadly interpret confidential personal data and refer the training load to them. This contributes to the conflict of interests, the emergence of corruption-related factors and the devaluation of higher education.

Key words: corruption, fraud, forgery, training load, personal data, public and confidential personal data.