

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ... ЗА ВСЁ?

Размытое правовое поле деятельности директора школы

Алексей Николаевич Романов,

*декан факультета менеджмента и права Уральского государственного
экономического университета, доцент, кандидат юридических наук*

Анна Сергеевна Филипповская,

ассистент кафедры права УрГЭУ

Татьяна Владимировна Филипповская,

*доцент кафедры социологии и управления общественными
отношениями УрГЭУ, кандидат педагогических наук*

В Послании Президента Федеральному Собранию 12 ноября 2009 года значительная часть выступления была посвящена вопросам борьбы с коррупцией. Президент назвал её «одним из главных барьеров на пути нашего развития». Д.А. Медведев отметил также, что борьба с коррупцией должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем — до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла. Автор ставит вопрос о необходимости усовершенствовать правовую базу деятельности директора школы. Надёжные законы предотвратят многие служебные нарушения.

Решение поставленных Президентом страны задач невозможно без правового осмысления сути и причин коррупции, формирования внутренних мотивационных установок российских граждан на противостояние этому явлению, невозможно и без участия системы образования. Однако в самой сфере образования коррупция стала уже многоуровневой: она берёт начало с устройства детей в детские сады, затем продолжается в школе, «набирает обороты» при подготовке абитуриентов в вузы и достигает апогея при приёме в вуз.

Затем коррупция перемещается в те вузы, где слабых студентов

вынуждают оплачивать зачёты и экзамены во время экзаменационной сессии.

Коррупция и взяточничество

Дефиниции понятий «коррупция» и «взяточничество» по отношению к образованию достаточно широко представлены в правовой культуре общества. Они отражены в статье 190 — «Получение взятки» и статье 191 — «Дача взятки» Уголовного кодекса РФ. В этом ракурсе может рассматриваться и статья 289 УК РФ — «Незаконное участие в предпринимательской деятельности».

А.Н. Романов, А.С. Филипповская, Т.В. Филипповская. **Ответственность... за всё?**

Есть и ещё одно направление неформальных социальных практик — они квалифицируются законодателем как преступления, связанные с нарушением статьи 285 УК РФ, части 1 «Злоупотребление служебными полномочиями» и ст. 292 УК РФ «О служебном подлоге». Все эти правонарушения в связи со сферой образования могли бы входить в более широкое понятие — коррупция. Однако законодатель относит к коррупционерам только должностных лиц. А должностными лицами, в соответствии со статьёй 285 УК РФ, являются только лица, осуществляющие функции представителя власти.

Деятельность служащих государственных предприятий, учреждений официально не считается государственной службой: следуя закону, эту деятельность следует называть службой в государственных организациях, а её субъектов — служащими государственных организаций. Поэтому в материалах судов речь идёт о взяточниках, а не о коррупционерах.

Но в обыденном общественном сознании все работники системы образования — это государственные служащие, и, следовательно, — должностные лица. Поэтому широко используемое в лексике понятие «коррупция» на уровне законодательных регламентов не имеет отношения к работникам сферы образования (за исключением тех из них, кто руководит системой образования на общегосударственном уровне и имеет статус государственного служащего).

Таким образом, по отношению к системе образования мы сталкиваемся с явлением, которое становится традиционным для российской правовой практики: некий социально-правовой факт обсуждается, но официально его нет, или, наоборот, социальный факт абстрактен по отношению к педагогам школ и вузов и их администрации, но его оценка находится в пределах правового поля. Это касается не только коррупции, но и многих направлений экономико-правовой деятельности

образовательных учреждений, начиная с таких категорий, как «нормативная наполняемость» групп и классов, «система государственных заказов для нужд образования», «статус педагогических работников», «качество жизни участников образовательного процесса» и т.д.

Попытаемся ответить на два вытекающих отсюда вопроса:

— Что следует делать для того, чтобы называемый и прочно существующий в обыденном правовом сознании граждан социальный факт стал нормативно-правовым фактом?

— Каков механизм институциональных действий, в которых работники системы образования заведомо оказываются в качестве субъекта «страдательного залога», когда их деятельность или бездействие подвергается правовой оценке, но изменить ситуацию не в компетенции ни педагогов, ни менеджеров образования?

Статус педагога

Ответ на первый вопрос легко найти при анализе принципов государственной политики в сфере образования развитых стран. В них, как известно, работники системы образования — государственные служащие. Это соответствует целям внутренней политики, связанной с традиционным осознанием стратегического значения образования для экономической безопасности и конкурентоспособности стран и в настоящем, и в будущем. Поэтому в зарубежных странах другие оценки коррупции и меры её преодоления.

По данным, обобщённым в докладе Ж. Халлака и М. Пуассон «Коррупцированные школы. Коррупцированные университеты. Что можно сделать?», подготовленном Международным институтом планирования образования, Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры

(ЮНЕСКО) резюмирует, что коррупция в школах и университетах наносит серьёзный ущерб системам образования во всём мире.

Анализ ситуации в 60 государствах показал, что незаконные поборы при зачислении в вузы, взяточничество на экзаменах, присвоение средств, подделка документов и другие злоупотребления распространены как в индустриально развитых, так и в развивающихся странах. Наибольшую остроту проблема коррупции приобретает там, где статус педагога мало связан со статусом государственного служащего — в России, Украине и других государствах.

Авторы доклада также приходят к выводу, что коррупция в школах и университетах лишает детей и подростков из малообеспеченных семей возможности учиться, оставляет школы и учащихся без средств на приобретение оборудования, подрывает качество образования в целом. В частности, указывается, что в некоторых странах утечка из фондов, направляемых на нужды школ, достигает 80%.

Не случайно в 2005 г. международным сообществом была принята так называемая «Дакарская цель» — обеспечение к 2015 г. условий для качественного образования для всех (ОДВ). В связи с этим ежегодно публикуются результаты международного мониторинга эффективности деятельности правительств разных стран. В рамках Дакарских обязательств предусмотрено, к примеру, расширить охват граждан средним образованием. Однако в этой сфере существуют значительные региональные диспропорции: большинство развитых стран и стран с переходной экономикой приближается к всеобщему охвату средним образованием, но есть регионы, например, страны Африки к югу от Сахары, где коэффициент охвата средним образованием составляет только 25%, а это означает, что 78 миллионов детей соответствующей возрастной группы не учатся в средней школе.

В России, согласно внутренним экспертным оценкам, насчитывается сегодня не меньше двух миллионов неграмотных детей.

Страны с низким уровнем дохода по-прежнему выделяют на образование гораздо меньше средств, чем другие страны. В Африке к югу

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

от Сахары 11 стран с низким уровнем дохода выделяют на образование менее 4% своего ВВП. В Южной Азии несколько многонаселённых стран продолжают выделять на эти цели менее или немногим более 3% своего ВВП. Неравенство в вопросах финансирования образования отражает глобальное неравенство в благосостоянии. На Северную Америку и Западную Европу приходится более половины общемировых расходов на образование, тогда как доля их населения в возрасте от 5 до 25 лет составляет лишь 10%. На страны Африки к югу от Сахары приходится 15% этого возрастного контингента и лишь 2% его расходов на образование; на Южную и Западную Азию — свыше четверти этой возрастной группы и только 7% расходов.

В России на образование в 2007 г. направлялось 4,1% ВВП, в 2008 г. — 3,8%. Планом 2009 г. предусматривалось направление 3,6% ВВП, на 2010 г. — 3,5%, 2011 г. — 3,3%. Приём на бюджетные места в государственных и муниципальных вузах России сокращается шестой год подряд: всего с 2004 по 2008 г. бюджетный приём сократился на 67,3 тыс. человек, или на 10,7%. Всё это имеет самое прямое отношение к проблеме статуса педагога и подтверждает, что *государственные задачи педагоги решают в условиях ухода государства, как ведущего стратегического инвестора, из сферы образования.*

Оплата труда учителя

В 2007 г. среднемесячная заработная плата учителей в субъектах Федерации различалась более чем в 5,3 раза (в 2006 г. — в 5 раз). Средняя заработная плата учителей в российских школах сейчас составляет 17,4 тыс. руб. (в 2008 г. — 12,8 тыс. руб.). Учителя, работающие в регионах, получают в среднем от 7 до 12 тысяч рублей со

А.Н. Романов, А.С. Филипповская, Т.В. Филипповская. **Ответственность... за всё?**

всеми надбавками, а средняя зарплата школьного преподавателя в Москве — 36 тыс. рублей.

Средняя заработная плата государственного служащего за ставку (а не за весь объём работы, как у педагога, который часто находится в стенах школы по 10–12 астрономических часов), выше чем средняя зарплата учителя в регионах. Иначе решаются вопросы и с пенсионным обеспечением госслужащих: для них отношение пенсий к утраченному заработку 75% (у всех остальных — 23% от среднего заработка). Благодаря поправкам в Законе «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и статье 39 Закона «О государственной гражданской службе РФ», направленным на повышение уровня пенсионного обеспечения федеральных госслужащих, меняются условия начисления пенсии за выслугу лет: федеральным госслужащим назначается пенсия за выслугу лет при наличии стажа не менее 15 лет в размере 45% среднемесячного заработка федерального госслужащего за вычетом базовой и страховой частей трудовой пенсии по возрасту (инвалидности). За каждый год стажа сверх 15 лет пенсия за выслугу лет увеличивается на 3% среднемесячного заработка. При этом общая сумма пенсии за выслугу лет, а также базовой и страховой частей трудовой пенсии по возрасту (инвалидности) не может превышать 75% среднемесячного заработка федерального госслужащего. Повышается с 2,3 до 2,8 коэффициент должностного оклада, установленного федеральному госслужащему в соответствующем периоде, исходя из которого исчисляется размер пенсии за выслугу лет. При этом устанавливается, что порядок определения среднемесячного заработка, из которого исчисляется размер пенсии, устанавливается Правительством РФ.

Как видим, педагогам было бы весьма комфортно в условиях и пенсионного, и прочего социально-экономического обеспечения госслужащих, статус которых имеют учителя в развитых странах.

В общеобразовательных школах США, благодаря соответствующему статусу учителей, у них хорошие перспективы карьерного роста. Начинает учитель как интерн — это поступивший на работу преподаватель, не имеющий опыта практической работы по специальности. Новички работают под наблюдением более опытных преподавателей — наставников. Следующий этап, через один-два года работы в качестве интерна, — сертификация, дающая право заниматься преподавательской деятельностью (статус — профессиональный преподаватель). Ведущий преподаватель — статус, который можно получить только на конкурсной основе: учителя выставляют свои кандидатуры на конкурс, а решение о присвоении этого звания принимает совет, в который входят педагоги.

Наставниками становятся ведущие преподаватели, их труд хорошо оплачивается. Думается, что российская система образования гораздо больше выиграла бы, используя такого рода стимулы педагогической деятельности. И тогда мы смогли бы более эффективно дать ответ на второй поставленный нами вопрос: каков механизм институциональной игры, в которой работники системы образования заведомо оказываются в качестве субъекта «страдательного залога», когда их деятельность или бездействие правовой оценке подвергается, но изменить ситуацию не в компетенции ни педагогов, ни менеджеров образования.

Вопрос этот не случаен: слишком часто учитель, директор школы становятся заложниками порядка, правовой нормы, взамен истинных виновников выявляемых нарушений. По имеющимся в нашем распоряжении актам прокурорского реагирования на нарушения прав детей в Свердловской области можно задать ряд вопросов далеко не риторического содержания.

Прокурорские проверки

- Нарушения лицензионного законодательства (статья 33 Федерального закона

«Об образовании», Положения о лицензировании). Например, школа работает без лицензии: лицензия не выдана из-за отсутствия положительного заключения Госпожнадзора (нет автоматической пожарной сигнализации и системы оповещения людей). Директор школы составляла смету на монтаж пожарной сигнализации, однако Директор департамента образования отказал в финансировании. Кто виноват в сложившейся ситуации? Конечно, как всегда, директор школы. В таких случаях (а их очень много) не выполняются положения пункта 2 статьи 120 Гражданского кодекса РФ о субдиарной ответственности учредителя по реализации обязательств, которые учреждение не в состоянии выполнить.

- Нарушения нормативов предельной численности воспитанников и учащихся в образовательном учреждении (статья 6.7. Кодекса об административной ответственности — нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям содержания учащихся). Например, в нескольких детских садах областного города численность воспитанников на 5—7 человек превышала максимально разрешённую норму в 20 детей. Директора, разумеется, виноваты в нарушении. Однако сегодня в очередях в детские сады — тысячи детей. Многие родители готовы попасть в любой садик, где могут принять их ребёнка. *И виноват в сложившейся ситуации разве директор?*

Требование о наполняемости классов до 25 человек также повсеместно нарушается, более того, с внедрением подушевого финансирования эта тенденция может превратиться в катастрофическую ситуацию. С одной стороны, есть Постановление Главного санитарного врача РФ от 28 ноября 2002 г. № 44 о численности учащихся в классе менее 25 человек, а с другой стороны есть «диктат» финансистов об обязательной «наполняемости» не менее 25 человек. В то же время, в школах, например, Московской области средняя наполняемость начальных классов — 22,7 человека, а десятых — 21,1: *то, что в одних регионах считается недопустимым, в других — разрешается.*

- Нарушения статей 29, 31 Федерального закона «О безопасности дорожного движения». Претензии прокуратуры к директору школы были связаны с тем, что несколько учащихся

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

школы попали в дорожно-транспортные происшествия (напротив школы не установлен дорожный знак «Пешеходный переход»). Здесь также директор оканчивается «крайним»: классные часы по безопасности дорожного движения проводились, а вот дорожный знак не поставлен. И акт прокурорского реагирования направлен только в директорский адрес, а не службам, непосредственно отвечающим за организацию условий безопасного движения, или родителям детей, попавших в дорожное происшествие далеко за пределами школы.

- Нарушения части 2 статьи 9 Федерального закона «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ от 24.06.1999 г. Предметом анализа стали обстоятельства жизни 83 учащихся, не аттестованных по итогам учебного года (пятеро не аттестованы по болезни, двое находились в СИЗО, 75 не аттестованы по итогам года в связи с систематическими пропусками занятий). В прокуратуре были опрошены 11 представителей несовершеннолетних. Был сделан вывод: в школе убеждали родителей перевести несовершеннолетних в другие или вечерние школы. Педагоги отказываются работать с несовершеннолетними на дому из-за состояния здоровья учащихся, управление образованием района не владеет данными о школьниках, не аттестованных по итогам учебного года. Проблемы с несовершеннолетними устанавливались педагогами и администрацией школ, но до сведения правоохранительных органов не доводились. Директора школ не извещали органы прокуратуры о детях, систематически пропускавших занятия, не прошедших итоговую аттестацию.

В отношении шести родителей прокуратура возбудила административные производства по статье 5.35 КоАП РФ, одно дело по статье 156 УК РФ. Но здесь возникает вопрос: если бы директора школ регулярно извещали прокуратуру обо всех пропускающих занятия учащихся, как бы

А.Н. Романов, А.С. Филипповская, Т.В. Филипповская. **Ответственность... за всё?**

это отразилось на последующей аттестации и аккредитации школ? Безусловно, система информирования прокуратуры о «прогульщиках», детей в сложной жизненной ситуации, должна быть налажена. Но кто «пропишет» регламент этой системы и гарантирует отсутствие последствий для школы в процессе её собственной аттестации?

- В школе анализировались факты нарушения освещённости в кабинетах с вычислительной техникой, наличия мебели, не соответствующей санитарным нормам. Были выявлены нарушения статей 212, 225 Трудового кодекса РФ о соблюдении безопасных условий работы. Это снова связано с отмеченной нами тенденцией: директор школы и здесь оказывается первым среди тех, кого можно отметить в определениях, наказаниях и строгих предписаниях.

Нарушения частей 1,7 статьи 51 Закона РФ «Об образовании» о создании условий, гарантирующих охрану и здоровье учащихся, воспитанников в рассмотренных нами случаях связано с тем, что по муниципальному заказу торговые комплексы поставили в школу некачественную мебель, что нарушает права детей на обучение в условиях, сохраняющих их здоровье. *Однако вопрос о тендере на муниципальный заказ решает не директор школы.* (Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.05. Порядок применения закона, правила и процедуры размещения государственных и муниципальных заказов). Этот инцидент, видимо, не стал поводом для проверки процедуры получения муниципального заказа недобросовестным поставщиком, его ответственности за поставку некачественной мебели, которую директор вынужден (за отсутствием другой) использовать в учебном процессе. *Также не ясна роль учредителя и не определена степень его ответственности, хотя она и предусмотрена.*

На основании пункта 2.1. статьи 21 Федерального закона «Об образовании» школа ответственна за материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса в пределах собственных финансовых

средств. В данном случае мебель приобреталась за счёт муниципальных средств.

И здесь проявляется одно из «болевых» направлений работы педагогов, не фирмы, а чиновники. Мы видели в одной из школ поставленные по госзаказу многофункциональные устройства (принтер, сканер, ксерокс) по цене 5 тыс. 500 руб. каждый. Срок службы этих сложных комплексов, которые плохо раскупаются в магазинах из-за дороговизны их последующей эксплуатации, был всего один месяц: «закончились» картриджи. Картриджи, стоимость которых оказалась выше стоимости агрегата, купить уже было нельзя: *смета не предусматривала ни подобные «изыски», ни замену картриджей, как, впрочем, и других восполняемых узлов.*

Простая загадка: где взять деньги на замену картриджей? И как её решать, если при сохранении централизованных бухгалтерий все деньги, заработанные в процессе внебюджетной деятельности одной школой, могут быть изъяты для погашения задолженности, к примеру, по коммунальным платежам, другой школы? *Школы теряют мотивацию к зарабатыванию денег.* Однако «зарабатывать» их всё-таки надо: надо доплачивать за *труд уборщиц*, норматив которого вдруг увеличился с традиционных 250 квадратных метров мытья в день при маленькой зарплате до 1 тыс. квадратных метров при той же зарплате. Надо оплачивать труд охранников, находить выход из безвыходных ситуаций.

Так когда же в нашей стране образовательная политика будет направлена на защиту директора школы, на всестороннее нормативно-правовое обеспечение нормальной деятельности директора и он перестанет быть «мальчиком для битья» по каждому поводу, неким хроническим «без вины виноватым»? Когда об учителях начнут заботиться так, как он того заслуживает? Видимо тогда, когда российские педагоги, как их коллеги в развитых странах, перейдут в ранг государственных служащих. Это станет надёжным барьером на пути коррупции, для неё не будет оснований.