

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Елена Евгеньевна Румянцева,
профессор Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
доктор экономических наук

Защита прав школьников от непосильного бремени учёбы, вымогательства денежных средств и всевозможных благ на цели образовательных учреждений, от унижения и насилия со стороны педагогов предусмотрена нормами международного и российского права.

• право на образование • коррупция • здоровье школьников • государственное финансирование • уважение личности

Статьёй 3 «Конвенции о правах ребёнка», одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 и вступившей в силу для СССР 15.09.1990 г., установлено, что «во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребёнка»¹.

Конституцией Российской Федерации гарантировано право на бесплатное получение среднего

¹ Конвенция о правах ребёнка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990). Конвенция ратифицирована Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 № 1559-1 // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.

образования по государственным образовательным стандартам оказания общеобразовательных услуг населению. Ч. 1 ст. 43: «Каждый имеет право на образование». Ч. 2 ст. 43: «Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях»².

Статьёй 9 Федерального закона от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 30.06.2007) «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» установлено, что «при осуществлении деятельности в области образования и воспитания ребёнка в семье, образовательном учреждении, специальном учебно-воспитательном учреждении или ином

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Официальный текст Конституции РФ

оказывающем соответствующие услуги учреждению не могут ущемляться права ребёнка»³.

Ещё один важный регламентирующий документ — Федеральный государственный образовательный стандарт основного общего образования — устанавливает **единые общегосударственные требования** к оценке законности или противозаконности деятельности общеобразовательного учреждения. В нём, в частности, указывается, что критерием оценки качества, компетентности деятельности оплачиваемых работников образования, гарантирующих реализацию конституционного права на получение образования детьми в российских школах, «должно быть создание образовательной среды, обеспечивающей достижение целей основного общего образования, его высокое качество, доступность и открытость для обучающихся, их родителей (законных представителей) и всего общества, духовно-нравственное развитие и воспитание учащихся; гарантирующей охрану и укрепление физического, психологического и социального здоровья учащихся; преемственной по отношению к начальному общему образованию и учитывающей особенности организации основного общего образования, а также специфику возрастного психофизического развития учащихся на данной ступени общего образования»⁴.

Поводом к проведению данного исследовательского анализа антикоррупционной направленности в российских школах послужили тревожные данные, являющиеся предметом открытого и всестороннего общественного обсуждения с целью придать их широкой гласности, чтобы кардинально изменить сложившуюся ситуацию в лучшую для учеников и их родителей сторону.

По данным уполномоченного при Президенте РФ по правам ребёнка Павла Астахова, при-

³ Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» // Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3802.

⁴ Приказ Минобрнауки РФ от 17.12.2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.02.2011 № 19644) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 9, 28.02.2011.

ведённым в 2011 г., Россия занимает первое в Европе и одно из первых мест в мире по количеству суицидов среди подростков-школьников: ежегодно в стране происходит четыре тысячи (!) покушений на самоубийство и около полутора тысяч (!) самоубийств⁵.

Получили огласку на всю страну следующие трагедии. Сын сотрудника управления по борьбе с организованной преступностью, выпускник школы № 1162, **умер** в июле 2009 г. из-за плохой успеваемости по геометрии — его аттестовали на «двойку», не оказав психологической помощи семье по переводу на другие формы обучения, в т.ч. с педагогами из других школ в ходе перевода на домашние формы образования, не разъяснили возможностей пересдачи неудовлетворительных оценок⁶. «Двойка» как приговор, а не как критерий качества работы общеобразовательного учреждения.

2 июня 2010 г. московский школьник совершил самоубийство, не выдержав ожидания результатов Единого государственного экзамена по русскому языку. Ученик 11-го класса выбросился из окна 7 этажа дома на ул. Пулковской на севере столицы.

До этого — 27 мая 2010 г. в селе Новая Покровка Воронежской области выпускник местной школы повесился перед сдачей ЕГЭ по русскому языку. По мнению следствия, молодой человек не выдержал сильного напряжения перед экзаменом, поскольку неудачно сдал пробный тест в середине мая.

Другие данные создают картину удручающего ухудшения, а не укрепления состояния здоровья учащихся общеобразовательных школ в Российской Федерации.

⁵ Градова Л. Московская школьница выбросилась из окна. Новость от 11 февраля 2012 г. <http://www.utro.ru/articles/2012/02/11/1028206.shtml>

⁶ Аникеева М. Девятиклассник умер из-за двойки? // Комсомольская правда. 31 июля 2009 г.

Согласно исследованиям Национального центра здоровья детей РАМН, только 3% выпускников российских школ закончили среднюю школу здоровыми. Остальные 97% — соответственно больными⁷.

Практически такие же данные приводятся в выступлении директора Департамента государственной политики в сфере воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей Минобрнауки России А.А. Левитской на коллегии министерства 11 февраля 2009 г.: «общая заболеваемость детей Российской Федерации в возрасте до 14 лет за последние пять лет возросла на 16%; юношей и девушек в возрасте 15–18 лет — на 18%. Количество детей в возрасте 6–7 лет, не готовых к систематическому обучению, превышает 32%.

Из 13,4 миллиона детей школьного возраста более половины (53%) имеют ослабленное здоровье; две трети детей в возрасте 14 лет имеют хронические заболевания; лишь 10% выпускников общеобразовательных учреждений России могут быть отнесены к категории здоровых.

Анализ показателей имеющейся патологии у десятиклассников показал, что заболеваемость подростков качественно и количественно отличается от заболеваемости первоклассников»⁸.

Статьёй 110 УК РФ (доведение до самоубийства) виновному может грозить до пяти лет лишения свободы. Плохой присмотр за детьми во время обучения и привитие им за время обучения асоциальных норм поведения из разных источников в так называемых «школах для всех» (травля одного ученика

другими, начало «дедовщины», стукачество, или ябедничество, лжесвидетельствование в случае травли правдолюбцев, рукоприкладство, курение и распитие спиртных напитков, употребление нецензурной брани в школе, половое распутство, наркомания и кражи) на сегодняшний день плохо идентифицируются и практически не считаются негативным проявлением недобросовестной работы современных российских школ с детьми, особенно подростками.

НИКТО не несёт ответственности перед семьями и обществом в целом за ухудшение положения самих школьников во время их пребывания в школе, насилия над ними, использования служебного положения педагога, имеющего гарантированное государственное финансирование, в личных корыстных целях, и как следствие — за ухудшение здоровья нации, её воспроизводительной функции, снижения производительности труда в масштабах общества за счёт снижения качества обучения.

Публичной огласке предано лишь несколько случаев уголовных разбирательств по фактам коррупции в школах, где учатся дети высокооплачиваемых родителей. Директор московской школы № 1317 Константин Петров, присваивавший деньги родителей учеников, объявлен в розыск. Он, а также его заместитель и учитель русского языка и литературы обвиняются по ст. 159 (мошенничество) и ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий). По данным следствия, они создали фонд поддержки образования «Школьный попечительский совет». При зачислении детей в первый класс директор требовал перечисления на счёт фонда 150 тысяч рублей. Были установлены две семьи, пострадавшие от его действий. Кроме того, в школе существовала система обязательных взносов, суммы варьировались от 8 до 13 тысяч рублей за ежемесячное обучение. «По 950 рублей с учащегося оплачивались спортивные секции, несмотря на то, что на эти цели государством регулярно выделяются бюджетные средства. Перечисленные на счёт фонда деньги шли не на развитие учреждения, а оседали в кармане

⁷ Матвеева М. Как не растерять здоровье в школе: главные правила для детей и их родителей // АиФ здоровье. 2010. № 10. Электронный ресурс: <http://www.aif.ru/health/article/33100>.

⁸ Официальный сайт Министерства образования Российской Федерации. Выступление А. Левитской на коллегии Минобрнауки России по вопросам укрепления здоровья.

сотрудников школы», — сообщали в Следственном комитете РФ. На банковские карты фигурантов по делу было перечислено не менее 28 миллионов рублей.

К. Петров «жил вдвоём с мамой, занимая два многоквартирных дворца в Наро-Фоминском районе Подмосковья стоимостью 20 миллионов долларов (!) с золочёными стенами, спальнями, обитыми кожей зебры, анаконды, и фонтанами высотой 25 метров».

Отмечалось также, что в первом полугодии к 2011 г. в Москве расследовался ряд уголовных дел. По фактам коррупции в школах привлечены к уголовной ответственности 10 работников системы образования, в том числе завершено расследование уголовного дела против директора школы № 1308 Андрея Кудоярова, потребовавшего 240 тысяч рублей за зачисление ребёнка в первый класс. Он был заключён под стражу и впоследствии скончался в СИЗО.

Похожая ситуация — в школе № 1310, где дирекция не смогла отчитаться перед родителями за собранные на дополнительное образование деньги. Под видом благотворительности здесь была введена система обязательных ежемесячных взносов в размере 7,5 тысячи рублей. За просрочку платежа начислялись пени, но сумма снижалась в случае развода родителей, для многодетных семей и т.д.

О случаях же произвола в российских школах более «дешёвого» уровня ежемесячных и ежегодных поборов с родителей мало что известно.

Коррупция в школах — это, в первую очередь, недостаточно внимательное отношение работающих в этом секторе к профессиональным обязанностям. Так, по данным министра образования и науки Д.В. Ливанова, приведённым на селекторном совещании 5 июня 2012 г., доля школ, в которых соблюдены все требования СанПиНов, если они не занижены, не превышает 60% в среднем по стране⁹. По данным председателя правительства РФ Д.А. Медведева, на этом же совещании, в четверти рос-

сийских школ до сих пор нет туалетов — только уличные удобства. Проблема коррупции в школе пока не является предметом обсуждения на высоком правительственном уровне, включая случаи фальсификации данных. Например, в 2009 г. обнародованы результаты проверки, которая выявила, что только во Владимирской области более 4 тыс. детей, числящихся школьниками, нигде не учились. Это объясняется тем, что область перешла на нормативно-подушевую систему финансирования образования и директора школ завысили число учеников, чтобы получить больше средств из местного бюджета¹⁰.

Другая проблема — качество получаемого в школе образования в рамках оказания бесплатной государственной образовательной услуги, не имеющего юридического и экономического обоснования наряду с доступностью получения бесплатных образовательных услуг и их безопасностью для здоровья школьника наряду с охраной здоровья и уровня жизнеобеспечения российских граждан от случаев психологического насилия и вымогательства. А некачественное массовое образование в школах является, по нашему мнению, главной причиной подрыва мотивации школьников самостоятельно и творчески мыслить, расти свободными, трудолюбивыми и позитивными личностями.

По опубликованным в интернет-библиотеке СМИ Public.ru данным¹¹ российские школы в большинстве тратят отведённое для выполнения ими их прямых обязанностей рабочее время на сбор дополнительных средств для нужд школы и личных доходов педагогов и руководителей,

⁹ Председатель Правительства России Дмитрий Медведев провёл селекторное совещание по итогам учебного года // Официальный сайт Минобрнауки России, 5 июня 2012 г. <http://минобрнауки.рф/>

¹⁰ По полной школьной программе. Новость от 25.11.09. <http://sudanet.ru/node/877>

¹¹ По данным российских СМИ, почти 50% российских взяточников работают в школах. Новость от 26 апреля 2011. Электронный ресурс: http://fedpress.ru/federal/moscow/socium/id_228109.html

кроме подготовительных занятий с дошкольниками, платных дополнительных занятий в учебное время или нелегального репетиторства и доходах при сдаче ЕГЭ.

В ноябре 2009 г. озвучен в прессе такой пример снижения качества обучения в школах России — из 229 первокурсников факультета журналистики МГУ им. М.В. Ломоносова, участвовавших в проверочном диктанте по русскому языку, на страницу текста сделали 8 и меньше ошибок лишь 18%. Остальные 82%, включая 15 сто-балльников ЕГЭ, сделали в среднем по 24–25 ошибок. Практически в каждом слове по 3–4 ошибки, искажающие его смысл до неузнаваемости. Понять многие слова просто невозможно. Фактически это и не слова, а их условное воспроизведение.

Главная, на наш взгляд, причина сохранения «своей правды» на местах — сокрытие не только фактов выявления коррупционных преступлений в школе, но и их всесторонний анализ с целью предупреждения. Новые темы для обсуждения и укрепления законодательства в этой сфере (несмотря на размах негативных проявлений) — насилие в отношении учеников и массовые случаи вымогательства и мошенничества в отношении родителей.

Насилие и крайняя его форма — садизм имеют множество изоцированных форм — от неудовлетворительного отношения учителей к ученикам, не сдающим деньги на объявленные нужды (покупку учебников, множества дополнительной литературы, нескольких подарков в течение года каждому из педагогов и прочее) и на проведение дополнительных платных уроков, на которых передаётся основное содержание образования по бесплатной государственной образовательной услуге, до демпинга оценками при неопределённой и высоко индивидуализированной политике оценивания в школах (за что «два», а за что «пять» — нет общегосударственных критериев качества оказания образовательной услуги) и нежелания

работать с данным учеником в «бесплатное» учебное время. Вместо развития интереса к процессу познания — страхи школьников.

Случаи вымогательства также подробнейшим образом описаны в публикациях, посвящённых коррупции в системе среднего образования в России — от мелких, жалоб педагогов (нет воды, чая, мела) до пространных советов обязательно посещать дорогостоящие платные экскурсии, проводимые вместо уроков, участвовать в поездках с невысоким уровнем сервиса и большой школьной наценкой, покупать в отведённых местах индивидуализированную по данной школе «типовую» школьную форму с очевидной посреднической функцией школьной администрации, покупки дорогостоящих комплектов учебников, на которые школам выделяется бюджетное финансирование, и многое-многое другое, в том числе сбор денег с родителей, включая обязательную регистрацию добровольных благотворительных взносов и подарков, к которым родителей подталкивают с самого первого дня учёбы в школе.

В п. 7 Типового положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста¹² подчёркивается, что «учреждение несёт в установленном законодательством Российской Федерации порядке ответственность за невыполнение функций, определённых его уставом; нарушение конституционного права воспитанников и обучающихся на получение бесплатного дошкольного и начального общего образования в пределах государственного образовательного стандарта; реализацию

¹² Постановление Правительства РФ от 19.09.1997 № 1204 (ред. от 10.03.2009) «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста» // Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства РФ, 29.09.1997, № 39, ст. 4542.

не в полном объёме образовательных программ и их качество; соответствие применяемых форм, методов и средств организации образовательного процесса возрастным, психофизиологическим особенностям, склонностям, способностям, интересам и потребностям воспитанников и обучающихся; жизнь и здоровье воспитанников и обучающихся, работников учреждения во время образовательного процесса». На деле не проводится пока в полном объёме работа по аттестации по заявленным критериям качества соответствующих образовательных учреждений с целью их перепрофилирования, закрытия или смены руководства в случае выявления злостных несоответствий продекларированным в условиях коррупции в образовании конституционным принципам и реальным проявлениям меркантильных устремлений отдельных звеньев общегосударственного общеобразовательного процесса в ущерб интересам подопечных детей, их родителей и в целом российского общества, национальной безопасности России.

В п. 5 Правил оказания платных образовательных услуг, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 (ред. от 15.09.2008) подчёркивается, что «платные образовательные услуги не могут быть оказаны государственными и муниципальными образовательными учреждениями взамен или в рамках основной образовательной деятельности (в рамках основных образовательных программ (учебных планов), федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований, а также (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования) в рамках образовательных стандартов и требований)... Привлечение на эти цели средств потребителей не допускается»¹³. Следовательно, восполнение пробелов качества реализации общеобразовательных программ своими средствами дополнительных платных занятий нормами федерального права запрещено, но, к сожалению, широко и бесконтрольно используется по всей террито-

рии Российской Федерации — учителя, обеспечивая себе нетрудовые заработки за счёт унижения учеников, которых они учат, заниженными оценками **вынуждают** их под угрозой продолжения издевательства страхом плохих оценок и невнимания на уроках заключать договора на оказание платных (так называемых «дополнительных») занятий после уроков, для получения индивидуальных консультаций по завышенным, заранее оговорённым расценкам, что, собственно, и есть одна из злостных форм дискриминации прав ученика и его родителей под названием «коррупция». Иными словами, школа хорошо наших детей не хочет или не может учить, но использует наши возможности для личного обогащения своекорыстных преподавателей, которые и в ходе своего противозаконного репетиторства, возникающего на основе занижения ими же оценок и **недооказания** услуг за государственную заработную плату, не способны подчас передать установленные государственными образовательными стандартами знания.

Чтобы сдать хорошо ЕГЭ (или пройти любую другую форму контроля), что для этого за время обучения в школе должны были сделать со своей стороны родители и сами ученики?

Вопрос далеко не праздный, ибо ученики не понимают, что им задают, не читают, потому что им не интересен процесс образования и потому что кругом всё решается самым грубым и примитивным образом за деньги или за связи. Нет чести и честности в школе. А родители, у которых нет, по сути, прав работать с ребёнком вместе со школой либо в группе привилегированных граждан, нанимают платных репетиторов уже с первого уровня получения знаний, дарят индивидуальные подарки «строгим» учителям либо, не отказываясь от финансирования «нужных» расходов школы, сидят дома и всецело отдают себя воспитанию

¹³ Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 505 (ред. от 15.09.2008) «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» // Первоначальный текст документа опубликован в Собрании законодательства РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 3016.

детей, перепроверяя каждый их шаг в школе. Какой процент вынужденно неработающих матерей и бабушек (и крайне редко — отцов) или родителей с вынужденной частичной занятостью на работе из-за прессинга на семью школы (кроме денег ежедневный стресс что-то не принести на урок, что-то недоделать, где-то не успеть, что подстраховывается родителями) — пока мало обсуждается. Однако, по нашей экспертной оценке, не менее 30% преимущественно мам или бабушек вообще не работает, а остальные 70% — отказываются от полной занятости с ежедневным графиком работы вплоть до средней школы (до 5–7-го класса в зависимости от ребёнка).

Занятость родителей в школе — это прямой ущерб для народного хозяйства, так как родители с детьми больше образованы, культурны, менее эгоистичны и в большей степени служат идеалам морализованной экономики, чем бездетные семьи. И если школа не только вымогает дополнительные средства на удовлетворение личных корыстных интересов узкой группы своекорыстных граждан (ведь нормы этики идут вразрез с «выколачиванием» средств с учеников и их родителей дополнительных доходов), но и как следует, качественно не учит детей, не говоря уже о заложенной в принятых недавно федеральных стандартах нормах индивидуального подхода к каждому ученику, то неудачи ЕГЭ касаются всего образовательного процесса, а не формальной оценки непонятно каких и кем переджеланных знаний, если контроль за их получением в течение 11 лет никак не осуществляется.

Нерационально для общества подменять процедурами чистоты сдачи выпускных экзаменов на реальное и значимое для общества качество получения знаний и навыков в необходимом объёме в условиях, когда институт государственной образовательной услуги не определён. Если государственное финансирование направляется на содержание образовательного учреждения и оплату труда его работников, значит, они не только долж-

ны соблюдать принятые также в недавнее время квалификационные требования, но и оказывать квалифицированную качественную услугу, не перекаладывая ответственность за её выполнение со школы на семью в виде бессмысленных порой домашних заданий. Эта норма ответственности за знания требует реализации в российском гражданском праве с учётом раскрытия значимости согласования интересов всех участников организации образовательного процесса.

В свою очередь, плохая работа педагогов, очевидно, не должна оплачиваться вообще. Тем более, что подъём уровня заработной платы в российских школах способствует замещению низко квалифицированных и случайных педагогических кадров в этой сфере на более профессионально пригодные, в том числе по педагогическому призванию, человеколюбию, а не погоне за длинным рублём по всем направлениям в учебное время в ущерб здоровью учеников.

Проблема согласования интересов в условиях отсутствия ответственности за передачу знаний и их качество передачи тесно связана с необходимостью дальнейшей правовой регламентации бесплатных и платных образовательных услуг. Правоммерно учитывать качество оказания бесплатных образовательных услуг в школе, прописанных нормами права, при реализации права оказывать платные образовательные услуги. И крайняя ситуация (в условиях недостатка кадров) — плохо, недобросовестно оказываются бесплатные образовательные услуги, — право оказания платных образовательных услуг в данном образовательном учреждении ограничивается. При этом все права на получение дополнительных заработков школой не связаны напрямую с её потребностями — одни российские школы излишествуют, как в случае с г-ном К. Петровым с домом с фонтаном, созданным на средства родителей учеников, а другие — недобирают бюджетного финансирования и почти не используют

системы многочисленных поборов с родителей. Зачем же тогда образовательное учреждение перестраивать на предпринимательский лад, если оно плохо начинает работать по своей основной деятельности? Система оказания платных дополнительных услуг в государственных образовательных учреждениях основного общего образования плохо себя проявляет и должна быть заменена на разделение государственных институтов с государственным финансированием, которое нормализуется в последнее время, и частно-государственный сектор оказания платных образовательных услуг со смешанным финансированием и возможностями аренды школьных площадей как территории, максимально приближенной к детям. В этом случае каждый педагог будет сам для себя выбирать место работы по дополнительному трудовому заработку, а не расходовать непроизводительно бюджетные средства, или средства налогоплательщиков за предоставление населению бесплатных образовательных услуг. В этом блоке нерешённых пока для нужд общества задач необходимы регламенты, учитывающие качество оказания основной образовательной услуги

(или иначе — соблюдения принятого государственного образовательного стандарта основного общего образования), и нормативы расходов бюджетных средств на каждого ученика. Тогда понятны цели деятельности России как социального государства, определённого Конституцией Российской Федерацией, — ученику создали поле для получения знаний, затратили на него необходимые бюджетные средства и в этом правовом и тщательно регламентированном поле ребёнок справился со своими обязанностями (или правом?) и сдал все контрольные формы для перевода в следующие классы или получения адекватного его знаниям документа о среднем образовании. Право на получение знаний в школе в приятной и комфортной обстановке или обязанность ученика не выглядеть смешно перед своим классом — вопрос уважения личности каждого ребёнка и реализации права граждан на самоопределение, на самосознание, на самоидентификацию, а не на примитивизм, нелепую зубрёжку знаний. **НО**