

ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ в сфере образования

Сергей Геннадьевич Косарецкий,
начальник Центра стратегических разработок Академии социального управления, кандидат педагогических наук

Александр Матвеевич Моисеев,
профессор кафедры общего менеджмента Академии социального управления Московской области, доцент, кандидат педагогических наук

Александр Александрович Седельников,
председатель Совета по образованию Советского района г. Красноярска

В силу своей высокой общественной значимости сфера образования приковывает к себе внимание, причём особый интерес и тревогу общественности вызывают негативные «вести образования», информация о различных отклонениях, чрезвычайных происшествиях, правонарушениях, преступлениях.

- проблематика правонарушений в образовании
- коррупция в образовании
- доступность и бесплатность общего образования
- потенциал общественного участия
- контроль деятельности организаций образования
- правонарушения в рамках процедур ЕГЭ

Перечень типов и видов правонарушений, совершаемых в сфере образования, обширен. Наибольшее внимание общества и средств массовой информации привлекают проблемы детской преступности и тема коррупции на различных уровнях управления образованием.

Правоохранительные органы до настоящего времени не представили широкому общественному мнению и профессиональному педагогическому сообществу систематизированных обзоров правонарушений, характерных для системы образования, а также причин и условий, способствующих их совершению. Когда публичная статистика совершаемых правонарушений отсутствует, исследовать и анализировать причины

и условия их совершения сложно, в связи с чем весьма затруднительно планировать конкретные целевые мероприятия и программы по их профилактике.

Проблематику правонарушений в образовании не следует отождествлять только исключительно с преступностью и нарушениями закона. Продуктивной становится более широкая постановка вопроса о нарушении прав граждан в сфере образования, и прежде всего о доступности и бесплатности общего образования. Это особенно актуально сегодня в ситуации принятия Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных

(муниципальных) учреждений». Эта ситуация стимулировала бурную общественную полемику в отношении перспектив сохранения в России гарантий бесплатного общего среднего образования и рисков усиления неравенства в доступе к образованию.

Ещё один перспективный взгляд на проблемы правонарушений в образовании — рассмотрение их как следствие институциональных проблем прежде всего неэффективного управления в системе образования. И здесь реализация принципов государственно-общественного управления, прозрачности и подотчётности — важнейшее направление институциональной реформы российского образования, призванное существенно повысить эффективность управления и финансирования.

Работа, проводимая МВД и МОиН по межведомственному взаимодействию по профилактике правонарушений в сфере образования, необходима и может дать результаты и эффекты. Но меры административного по форме и бюрократического по сути управления, традиции которого остаются ещё сильными в системе образования, недостаточны. В том числе и потому, что не предусматривают использование в борьбе с преступностью и правонарушениями потенциала общественного участия.

Сегодня исследователи проблемы преступности в сфере образования приходят к выводу о том, что «гражданское общество могло бы участвовать в контроле деятельности организаций образования»¹. В качестве одной из форм такого участия предлагается «ввести обязательную публичную отчётность образовательных учреждений, которая должна подвергаться независимой от органов власти экспертизе»². Последнее предло-

¹ Аванесов В.С. Основные инструменты коррупции в образовании // Научно-практическая конференция «Социология коррупции». Вып. 5. Москва, 2003: <http://testolog.narod.ru/Obrasov25.html>.

² Римский В.Л. Преодоление коррупции в системе образования России. Доклад Московского бюро по правам человека.

жение уже успешно осуществлено в 32 регионах РФ в результате реализации региональных комплексных проектов модернизации образования в 2007–2009 гг., и эта практика распространяется в другие регионы.

Нельзя не согласиться с автором доклада «Преодоление коррупции в системе образования России» В.Л. Римским («Фонд «ИНДЕМ») в том, что «...в постсоветской России все планы и программы реформ разрабатывают, а затем и проводят органы власти при минимальном участии общественных организаций, граждан и средств массовой информации. Поэтому российские граждане не считают решения, предлагаемые бюрократической системой управления, способными решить значимые проблемы. И российские граждане имеют определённые основания для такого отношения к реформам в нашей стране и к бюрократическим решениям проблем, поскольку в них реализуется особая, бюрократическая логика их решений, а эта логика существенно отличается от той, которая могла бы привести к решению этих проблем в реальности»³.

В целях кардинального преодоления бюрократического характера управления в российском общем образовании в рамках национального проекта «Образование» МОиН РФ в 2007–2009 гг. осуществило масштабные меры в реализации принципа государственно-общественного управления образовательными учреждениями, муниципальными и региональными системами образования. Так, в одном из 31 субъектов РФ, участвовавших в реализации региональных комплексных проектов модернизации образования в Красноярском крае, к участию в управлении общеобразовательными учреждениями в организационной форме управляющих советов привлечено около 11 тысяч человек: учителей, учащихся старшей ступени, родителей, представителей общественности.

³ Там же.

Созданные в школах органы государственно-общественного управления, формы самоуправления образовательных учреждений, процедуры и формы общественного участия в оценке качества образования не проектировались и не создавались специально в целях профилактики правонарушений. В то же время такая их функция не только не исключалась, но и изначально рассматривалась авторами и разработчиками реформ в качестве полезного результата и эффекта.

Имеется много примеров, когда активное взаимодействие педагогического коллектива, правоохранительных органов и органов школьного самоуправления оказывало влияние на снижение количества фактов безнадзорности и правонарушений среди подростков.

Так, например, в муниципальных общеобразовательных учреждениях Республики Якутия (Саха) с 2004 года созданы трёхсторонние советы по правам ребёнка и советы по профилактике правонарушений, включающие родителей, учителей и учащихся. Они взаимодействуют с правоохранительными органами и с другими школьными формами самоуправления: родительскими комитетами, советами отцов, клубами бабушек и дедушек, советами многодетных матерей. За первый год работы таких общественных органов в Ленском районе республики число детей, стоящих на учёте в комиссии по делам несовершеннолетних, снизилось с 213 до 178 человек, уменьшилось число фактов правонарушений подростками, 14 подростков возвращены в образовательные учреждения. При взаимодействии с органами местного самоуправления все «трудные» подростки были вовлечены в различные формы летнего труда и отдыха.

С массовым созданием в общеобразовательных учреждениях управляющих советов возможности привлечь общественность к профилактике правонарушений и безнадзорности подростков существенно расширяются. К полномочиям управляющих советов отнесён вопрос исключения несовершеннолетнего из школы по основаниям, предусмотренным законодательством. К ведению управляющих советов относятся вопросы соблюдения прав ребёнка и прав всех участников образовательного процесса. Во многих регионах в управляющие советы школ в обяза-

тельном порядке вводятся уполномоченные по правам ребёнка.

Внимание общественного мнения и средств массовой информации в последнее время привлекают новые виды правонарушений в сфере образования, совершаемых в рамках процедур Единого государственного экзамена. По оценке начальника 3-го отдела оперативно-розыскного бюро департамента экономической безопасности МВД России Александра Бланкова, с внедрением ЕГЭ «коррупция перемещается из вузов в общеобразовательные учреждения, где сейчас сдают ЕГЭ, и при сдаче возможны фальсификации»⁴. По результатам проверки Рособнадзора⁵ процедур ЕГЭ в 2009 году примерно четверть экзаменационных листов с правильными ответами оказалась поддельной. Были отмечены случаи, когда за взятки или по иным мотивам учителя решали задания ЕГЭ для тех или иных выпускников средних школ, а затем находили способ сообщить им правильные ответы.

ЕГЭ — не только форма государственной итоговой аттестации выпускников школ, но и форма объективной независимой оценки деятельности органов управления образованием регионов, муниципальных образований, руководства и педагогического коллектива общеобразовательных школ. Это создаёт у руководителей и работников образования мотивацию к достижению более высоких показателей экзаменов теми или иными методами и объективно создаёт почву и условия для совершения различных нарушений в проведении ЕГЭ.

В целях профилактики правонарушений и нарушений в процедурах ЕГЭ вводится

⁴ Коррупция перемещается из вузов в школы, где сдаётся ЕГЭ. Москва, 25 мая 2010 г. РИА «Новости», официальный сайт: http://www.rian.ru/edu_egrus/20100525/238317150.html

⁵ Сообщение РИА «Новости» от 23 июля 2009 года: http://www.rian.ru/edu_egrus/20090723/178398243.html

обязательное общественное наблюдение. Региональные службы надзора в образовании во взаимодействии с муниципальными органами управления образованием формируют контингент общественных наблюдателей, которые в обязательном порядке присутствуют при проведении ЕГЭ. В некоторых регионах, например в Тамбовской области, принято специальное положение об общественных наблюдателях также и на выпускных экзаменах, проводимых по технологии ЕГЭ, в 9-х классах общеобразовательного учреждения.

Общественная палата РФ в 2009 году предложила снабжать всех общественных наблюдателей на ЕГЭ подробными оценочными листами, в которых перечислены процедуры начала, проведения и окончания ЕГЭ, подлежащие объективной оценке общественного наблюдателя. Предлагается такие оценочные листы общественных наблюдателей обрабатывать и анализировать не в региональных службах надзора, а в региональных и местных общественных палатах, в муниципальных государственно-общественных советах по образованию и о выявленных нарушениях сообщать в Общественную палату РФ.

Во многих регионах контингент общественных наблюдателей формируется не внутри ведомства образования, а с обязательным участием управляющих советов школ, муниципальных советов по образованию, профессионально-педагогических и родительских общественных объединений, депутатского корпуса и представителей СМИ.

В качестве коррупционной сферы в системе местного самоуправления и общего образования исследователи отмечают процедуру конкурсов, проводимых в соответствии с нормами Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года. «Коррупционным в большинстве случаев является ... ремонт зданий и помещений средних общеобразовательных школ, закупка мебели и оборудования для них. Все

эти действия, так же как и школьное питание, осуществляются на конкурсной основе, а выигрывают конкурсы в большинстве случаев... посредники. Они заключают контракты чаще всего не с директорами школ, а с их кураторами в органах образования. Часть стоимости контракта такие посредники оставляют себе, часть передают чиновникам органов образования, а на оставшиеся средства нанятые этими посредниками организации делают ремонт зданий и помещений школ, осуществляют закупку мебели и оборудования для школ... На эти средства средние общеобразовательные школы получают услуги существенно более низкого качества и в более низких объемах, чем могли бы при полном расходовании бюджетных средств по целевым назначениям»⁶.

В этой сфере профилактический потенциал общественного участия и наблюдения пока совершенно не используется. Необходимо включать в работу муниципальных конкурсных комиссий представителей управляющих советов школ, общественности из муниципальных советов по образованию как в качестве участников и независимых экспертов, так и в качестве общественных наблюдателей за процедурами проведения конкурсов.

В этом отношении значителен потенциал муниципальных советов по образованию в следующих стратегических направлениях:

- согласование планов и программ развития муниципальной сети образовательных учреждений, т.е. решений, определяющих доступность качественного образования, независимо от места жительства;
- согласование принципов и порядка формирования муниципальных заданий, т.е. решений, определяющих объем бесплатных образовательных услуг и требования к их качеству;

⁶ Римский В.Л. Преодоление коррупции в системе образования России. Доклад Московского бюро по правам человека.

● контроль над распределением средств на ремонт и обслуживание учреждений, т.е. решений, с одной стороны, создающих почву для коррупции на муниципальном уровне, с другой — для «поборов» на ремонт на уровне образовательных учреждений.

Эта линия развития государственно-общественного характера управления образованием особенно важна в условиях реализации нового закона (о бюджетных учреждениях). Сегодня пафос комментариев чиновников и ангажированных экспертов сводится к обоснованию роли школьных советов в контроле над порядком осуществления платных услуг, в то время как вопросы контроля гарантий финансирования из бюджета реализации государственного стандарта, в том числе в части требований к условиям образования, выносятся за скобки общественного внимания. Роль органов государственно-общественного управления в обеспечении доступности качественного образования неоспорима и подкреплена комплексом реальных полномочий, в т.ч. по согласованию образовательной программы, утверждению программы развития, бюджета (финансового плана) учреждения и контролю над его реализацией. Управляющий совет школы сегодня уполномочен заслушивать отчёт директора об исполнении сметы бюджетного финансирования и в случае его неутверждения направлять свои замечания и претензии учредителю образовательного учреждения и даже вправе ходатайствовать о расторжении трудового договора с директором. Управляющий совет наделён также полномочиями по установлению порядка реализации и ценообразования платных дополнительных образовательных услуг. Все эти полномочия закреплены за управляющим советом уставом школы.

Авторитет и значимость управляющего совета определяются ещё и тем, что его решения, гласные и открытые, немедленно доводятся до сведения всех участников образовательного процесса посредством размещения на сайте и стенде школы. Игнорировать их директору школы и учредителю становится затруднительно.

В условиях расширения автономии образовательных учреждений роль и значение органов государственно-общественного управления только возрастают. Теперь и в отстаивании

и обеспечении прав самих образовательных учреждений перед учредителем. Прежде всего посредством контроля над доведением до учреждения финансовых средств по нормативу, за объёмом финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания с учётом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества.

Первые прецеденты уже возникают. Так управляющий совет школы № 12 г. Перми получил положительное заключение управления вневедомственной государственной экспертизы по Пермскому краю на проектно-сметную документацию капитального ремонта здания. Это заключение даёт право требовать от Департамента образования Перми деньги на капитальный ремонт школы⁷.

Этот пример — убедительный аргумент в пользу сохранения в автономных образовательных учреждениях, наряду с обязательным для них наблюдательным советом, также и управляющего совета. Форма наблюдательного совета задумана и реализована законодателем для выполнения функций надзора учредителя над деятельностью автономного учреждения. Она не может быть использована для участия общественности в контроле выполнения учредителем своих обязанностей и обязательств в сфере образования перед учреждением и населением.

Публичный доклад школы обществу и учредителю, включающий и отчётность по финансово-хозяйственным результатам деятельности, становится в общем образовании обязательной нормой. Для автономных учреждений обязательность публичной отчётности закреплена федеральным законодательством. Проект нового федерального закона «Об образовании в Российской

⁷ http://www.echoperm.ru/article.php?class=news&id=25058&part_id=2

Федерации» распространяет обязательства публичной отчетности и раскрытия информации, в том числе и о финансово-хозяйственной деятельности на все образовательные учреждения. Публичный доклад школы размещается на общедоступном сайте в сети Интернет, по возможности публикуется отдельной брошюрой и в средствах массовой информации. Широко внедряется публичная отчетность муниципальных органов управления образованием. Складывается инициативная практика публичной отчетности и на уровне региональных органов управления образованием. Пионером региональной публичной отчетности в сфере образования стал Ханты-Мансийский автономный округ, закрепив обязательность публичной отчетности образовательных учреждений и органов управления образованием всех уровней специальным региональным законом «О государственно-общественном управлении в сфере общего образования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» № 104-оз от 16.10.2006 г.

Публичные доклады школ и органов управления образованием досконально изучаются и утверждаются управляющими советами школ, государственно-общественными советами на муниципальном и региональном уровнях. Многие управляющие советы совместно с администрациями разрабатывают публичный доклад школы, создавая для этого специальные комиссии. Участие управляющего совета — гарантия достоверности публичной отчетности образовательного учреждения обществу и учредителю.

Исследователи проблемы коррупции в системе среднего общего и дошкольного образования обращают внимание на то, что родители учащихся и воспитанников вынужденно взаимодействуют со специально созданными фондами, «в которые родители сдают деньги, формально добровольно. Перечисления денег в эти фонды родителями производятся легально, на основе закона о благотворительной деятельности, через банковские счета на оказание добровольной помощи детским дошкольным учреждениям. Обычная сумма такого пе-

речисления составляет от 30 до 60 тысяч рублей. Эти фонды действуют открыто, они объединены одним крупным фондом, создание которого было поддержано Департаментом образования Москвы⁸».

Такие фонды действуют не только в Москве, и суммы единовременных благотворительных взносов родителей, связанные с зачислением их детей в дошкольное образовательное учреждение, давно превышают 100 тысяч рублей. Формально юридических доказательств коррупции в деятельности таких фондов по российскому законодательству нет. Но как считают исследователи этого вопроса, есть признаки институциональной коррупции:

- родители перечисляют в них деньги не добровольно, а за то, что их дети будут приняты в детские сады;
- родители не имеют никаких возможностей контролировать расходование отданных в эти фонды денег.

Нет ничего проще, чем организовать публичное информирование на официальном сайте органа местного самоуправления заинтересованных граждан о составе, состоянии и движении очереди родителей на зачисление их детей в дошкольные образовательные учреждения, о принятых решениях по зачислению детей в порядке общей и льготной очереди. Более радикальным шагом представляется включение в состав органов, принимающих решение о зачислении детей в дошкольные образовательные учреждения, представителей общественности, например, избранных представителей родителей очередников, а также депутатов и представителей СМИ.

⁸ Интервью президента всероссийского Фонда образования, заместителя руководителя департамента по борьбе с коррупцией Парламентского центра «Комплексная безопасность Отечества» Сергея Комкова // Русский журнал, 05.11.09 16:55: <http://www.russ.ru/pole/Kogda-korruptsiya-ravna-byudzhetu>

В случае когда родители принимают решение о внесении добровольных благотворительных пожертвований на улучшение комфортности, безопасности и других условий пребывания их детей в дошкольном учреждении, в безусловном порядке должно выполняться требование Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» об обязательной отчётности благополучателя перед благотворителем за целевое расходование полученных пожертвований. Такое право благотворителя, в случае его нарушения, подлежит защите со стороны органов прокуратуры.

Ещё лучше, когда благотворительный фонд принимает сметы своих благотворительных программ на общих собраниях благотворителей. Тогда именно родители, внёсшие денежные средства, сами решают, на какие конкретные нужды дошкольного учреждения их расходовать и сами контролируют выполнение этих своих решений. Именно так организована работа, например, благотворительного фонда попечительства об образовании в Советском районе г. Красноярска, о чём журнал «Народное образование» уже рассказывал.

Коррупционной сферой в образовании считаются также процедуры лицензирования и аккредитации образовательных учреждений, особенно высшего профессионального образования. В субъектах РФ, которые участвовали в реализации региональных комплексных проектов модернизации образования, в процедурах лицензирования и аккредитации в обязательном порядке участвуют не только руководители общеобразовательных учреждений, но и общественность — представители управляющего совета школы, что существенно снижает возможности коррупционных взаимоотношений и взаимодействий.

Региональные службы надзора в сфере образования в соответствии с действующим законом РФ «Об образовании» обязаны формировать и обучать группы независимых общественных экспертов и привлекать их к работе аккредитационных и лицензионных комиссий. Перспективным направлением в этой области профилактики возможных правонарушений является введение процедур общественной аккредитации образовательных организаций и учреждений, детально нормированных в проекте

нового федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», разрабатываемом в настоящее время.

Выводы

Общественное участие в управлении и в процедурах оценки качества образования, публичная отчётность образовательных учреждений — значимый ресурс, который надо максимально использовать в профилактике правонарушений в сфере образования.

При этом важно, чтобы представление о возможностях государственно-общественного характера управления и публичной отчётности в профилактике и противодействии правонарушений сформировалось в общественном сознании. Сегодня значительная часть родительского сообщества не информирована о полномочиях органов государственно-общественного управления в образовании, большая часть относится к ним с недоверием, считая формальными и не имеющими реального влияния.

Выдвижение органами государственно-общественного управления вопросов профилактики правонарушений в повестку дня, прецеденты успешных решений будут способствовать их авторитету и «репутационному» капиталу, стимулировать граждан к обращению в эти органы в ситуации нарушения их прав. Как органы стратегического управления они могут внести существенный вклад в решение проблемы обеспечения прав граждан на институциональном уровне, т.е. устраняющие саму «почву» для правонарушений, в частности для коррупции.

Потенциал системы государственно-общественного управления образованием нельзя ограничить только контролем над сбором и расходованием родительских средств или наблюдением за отдельными процедурами оценки качества.

Органы государственно-общественного управления призваны участвовать в определении образовательной политики и установлении правил действительно «честной игры» всех субъектов сферы образования на всех уровнях. В противном случае ведомственная система быстро включит их в собственную «игру», более того использует в собственных ведомственных целях, в том числе и для прикрытия случаев нарушения прав граждан в сфере образования.

Условия для коррупции во многом создаются на федеральном и на региональном уровне при принятии законов и программ без какого-то ни было общественного участия, без общественной экспертизы, а тем более без согласования с обществом. Именно так создаются нормы, стимулирующие коррупцию на «нижних этажах» системы образования.

Сегодня на федеральном уровне управления образованием в наименьшей степени реализован принцип государственно-общественного управления: нет обладающего необходимыми полномочиями федерального Общественного совета по образованию, нет национального

публичного доклада о состоянии и перспективах российского образования.

В определённой степени это компенсируется усилиями соответствующей комиссии Общественной палаты РФ, но это положение дел не является в достаточной мере удовлетворительным.

Коррупция и другие правонарушения в системе образования — механизм воспроизводства коррупции и правонарушений в государстве и обществе в новых поколениях граждан и чиновников: «...подростки и студенты, проходя обучение в российской системе образования, усваивают и коррупционные способы решений своих проблем, которые затем переносят и на другие сферы своей деятельности. Поэтому без преодоления коррупции в системе образования невозможно будет считать успешными выполнение антикоррупционных программ в нашей стране» . **НО**

⁹ Римский В.А. Преодоление коррупции в системе образования России. Доклад Московского бюро по правам человека.