Темур НАСРИДДИНОВ



Общественный контроль в сфере образования

В процессе образования человек кроме научных знаний получает еще и знания социальные, усваивает общественные нормы и правила. В этом смысле особая опасность коррупции в системе образования заключается в том, что она «не только снижает качество самого образования, но и формирует у подрастающего поколения отношение к коррупции как к нормальному явлению» [Доклад «Об эффективности ..., 2012. С. 64].

В литературе немало внимания уделяется изучению общих и специфических причин и условий развития коррупции в образовании. В частности, выделяются пять категорий: социально-экономические, политические, организационные, психологические и исторические [Лопашенко, Плохов, 2012].

Для эффективного противодействия и профилактики коррупции целесообразно различать коррупцию «административную», «вступительную» и «преподавательскую».

К «административной» относятся коррупционные проявления, связанные с административным ресурсом – управлением образовательными учреждениями, распоряжением имуществом и бюджетными средствами.

С 2013 г. руководители государственных вузов, как и госчиновники, обязаны отчитываться о своих доходах. В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», сведения о доходах руководителей подведомственных учреждений подлежат размещению на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации. В июне 2013 г. были опубликованы сведения об имуществе и доходах руководителей подведомственных Минобрнауки России вузов, а также членов их семей за 2012 г. Наверное, в общем контексте антикоррупционной политики такая мера вполне уместна. Не совсем понятно только, чем в данном случае ректоры отличаются от проректоров, деканов, директоров школ и заведующих детскими садами.

На наш взгляд, с точки зрения профилактики «административной» коррупции – злоупотреблений в сфере распоряжения имуществом и бюджетными средствами образовательных учреждений важнее все-таки обеспечить подконтрольность обществу расходование бюджетных средств самих учебных заведений. «Мы постоянно мониторим ситуацию с закупками высшими учебными заведениями автомобилей класса “люкс”, – отмечает председатель Российского студенческого союза Артем Хромов. – Только за этот учебный год сэкономили таким образом для университетов порядка 20 миллионов рублей. – Мы предаем огласке факт нецелесообразного расходования средств вуза ректоратом. Кроме того, направляем письмо в генпрокуратуру и антимонопольную службу. Конечно, внутри учебного заведения тут же вспыхивает волна недовольства. Еще бы, когда общежитие разваливается, когда учебная и лабораторная базы не обновляются, за-

Темур Насриддинов, кандидат философских наук, начальник аналитического отдела аппарата Общественной палаты Российской Федерации (125993, Москва, ГСП-3, Миусская пл., д. 7, стр. 1). E-mail: T.Nasriddinov@mail.ru

Аннотация: Рассмотрены специфика и социальная значимость коррупции в сфере образования. Предложена типологизация коррупционных проявлений в этой сфере, их деление на «административную», «вступительную» и «преподавательскую» коррупцию. Обозначены основные подходы к системному преодолению коррупции: независимость аттестационных мероприятий на всех уровнях образования, информационная открытость и прозрачность образовательных учреждений и органов управления образованием. Выделены три уровня общественного контроля в образовании: потребительский контроль (со стороны потребителей образовательных услуг – студентов, студенческого самоуправления, родительской общественности); коллегиальный контроль – со стороны профессионального сообщества (ученые советы, диссертационные советы, преподавательские сообщества); попечительский контроль (различные попечительские советы, наблюдательные советы образовательных учреждений).

Ключевые слова: коррупция в образовании; общественный контроль; информационная открытость и прозрачность образовательных учреждений; независимая аттестация; потребительский контроль; коллегиальный контроль; попечительский контроль.

рплаты преподавателей не повышают несколько лет, – а тут машина за несколько миллионов!»*.

С вступлением в силу с осени 2013 г. нового Федерального закона «Об образовании» бюджеты вузов станут прозрачнее, а значит, эффективнее. Руководителей учебных заведений обяжут публиковать их в открытом доступе.

Коррупция «вступительная» связана с формированием корпуса обучающихся (поступление в детсад, в школу, в вуз), с организацией тестирования и вступительных процедур. По данным Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), при поступлении в вузы в 2007-2009 гг. около 40% абитуриентов были вовлечены в коррупционные отношения [Доклад «Об эффективности ..., 2012. С. 66].

С 2010 г. коррупционная составляющая «перераспределилась» между приемными комиссиями вузов и школами, отвечающими за проведение Единого государственного экзамена (ЕГЭ). «Коррупция на ЕГЭ, к сожалению, стала столь нормальным явлением в некоторых российских регионах, что ее воспринимают как должное и потому – не замечают» [Уроки проведения ЕГЭ – 2010...]. Общественная палата Российской Федерации уже четыре года проводит «горячую линию» по вопросам ЕГЭ, в 2012 г. большой пакет предложений был направлен в адрес Комиссии при Президенте Российской Федерации по совершенствованию Единого государственного экзамена. Суть их сводилась к следующему: необходимо, чтобы процедура Единого государственного экзамена носила объективный и независимый характер. Нужно вводить ответственность организаторов ЕГЭ за соблюдение закона при его проведении [Доклад «Об эффективности ..., 2012. С. 68]. Добавим, что в роли последних должны выступать организации, не связанные с образовательными учреждениями, школами и с органами управления образованием.

По данным Левада-Центра увеличивается число тех, кто считает Единый государственный экзамен еще одним коррупционным фактором в сфере образования: «Если девять лет назад злоупотребления с ЕГЭ связывал 21% респондентов, то сейчас – 30%. Число тех, кто уверен, что новая форма выпускных испытаний способствует повышению прозрачности сферы образования, осталось практически неизменным – 14% в 2004 г. против 13% теперь. Не заметили изменений 34% респондентов»**. Снижается доля тех, кто полагает, что Единый государственный экзамен может помочь справится с коррупцией. Так, в 2009 г., согласно данным ВЦИОМ, 7% респондентов считали, что ЕГЭ нужен для борьбы с коррупцией в образовании, по данным за 2013 г., такое мнение высказал только 1% [Доклад «Россияне о ЕГЭ..., 2013].

Общественной палатой Российской Федерации совместно с Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» и РИА «Новости» реализован проект «Общественный контроль за процедурами приема в вузы как условие обеспечения равного доступа к образованию». Работа проводится с 2010 г.: организуются мониторинги прозрачности приемной кампании вузов (выясняется, анализируется публикуются ли на сайтах вузов материалы, необходимые и полезные абитуриентам для принятия решения о выборе вуза); рассматриваются материалы для поступающих на программы очного дневного образования (бакалавриат/специалитет и магистратура) и качество приема в российские вузы (в исследовании анализируются баллы Единого государственного экзамена студентов, зачисленных в 2012 г. на 1-й курс бакалавриата/специалитета на бюджетные и платные места очной формы обучения).

Известна ситуация с поборами за устройство ребенка в детский сад, особенно в крупных городах. Как отмечает автор доклада Московского бюро по правам человека «Преодоление коррупции в системе образования России» В.Л. Римский, «по некоторым

* *Карпицкая Д.* Ректоры вузов уличены в закупке машин по баснословной цене // Московский комсомолец. 2013. № 26195. 26 марта. http://www.mk.ru/social/education/article/2013/03/25/830953-rektoryi-vuzov-ulichenyi-v-zakupke-mashin-po-basnoslovnoy-tsene.html

** *Подосенов С.* Россияне стали думать о ЕГЭ еще хуже, чем раньше // Известия. 2013. 6 июня. http://izvestia.ru/news/551551#ixzz2XmbEjvTOhttp

SOCIAL CONTROL IN EDUCATION

Temur Nasriddinov, PhD, Head of the Analytical Department of the Public Chamber of the Russian Federation (Russian Federation, 125993, Moscow, GSP-3, Miusskaya Square 7, bld. 1). E-mail: T.Nasriddinov@mail.ru

Summary: Considered specific features and social impact of corruption in the sphere of education, regarding the key socializing role of education. Proposed a typology of corruption in educational sphere, its division into “administrative”, “entering” and “teacher’s” corruption. Considered the main approaches to the systemic overcome of the corruption in education: independent evaluation at all levels of education and information openness and transparency of educational institutions and education authorities. Highlighted the role of public control in the prevention of corruption risks in education. Identified three levels of public control in education: consumer control (a control by the consumers of educational services – students, student government, parents communities); collegial control - from the professional community (scientific councils, dissertation councils, teaching community); trustees control (various school boards, supervisory boards of educational institutions).

Keywords: corruption in education; public control; information openness and transparency of educational institutions; independent evaluation; consumer control; collegial control; trustees control.

оценкам, в Москве коррупция в дошкольном образовании приобрела институционализированные формы: в городе существует несколько специальных фондов, 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 цели оказания добровольной помощи детским дошкольным учреждениям. Обычная сумма такого перечисления составляет от 30 до 60 тысяч рублей. Эти фонды действуют легально, они объединены одним крупным фондом, создание которого было поддержано Департаментом образования Москвы» [Римский, 2010].

Формально юридических доказательств коррупции в деятельности таких фондов по российскому законодательству нет. Но, тем не менее, есть признаки институциональной коррупции: родители не добровольно перечисляют деньги, а за зачисление в детские сады своих детей, причем они не имеют возможности контролировать расходование отданных ими средств. Все это создает и поддерживает неравенство прав детей на получение дошкольного образования и делает его формально платным, что противоречит нормам части 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации [Римский, 2010].

Аналогичная ситуация складывается и с поступлением в «престижные» школы.

«Преподавательская» коррупция связана с непосредственными взаимоотношениями обучающегося с преподавателем в учебном процессе и включает в себя взятки и поборы. Сюда может быть отнесено и репетиторство, если им занимается преподаватель, имеющий возможность повлиять на оценку своего ученика в ходе экзаменационных испытаний и тестирования – здесь налицо типичная ситуация конфликта интересов, т. е. коррупция.

В докладе Московского бюро по правам человека, посвященном преодолению коррупции в системе образования, говорится, что нередко для руководителей и собственников вузов наиболее выгодным является увольнение «по собственному желанию» преподавателей, уличенных в получении взяток [Римский, 2010].

Очевидно, что методы противодействия и профилактики «административной», «вступительной» и «преподавательской» коррупции должны различаться.

Общим основополагающим условием профилактики для всех видов коррупции являются информационная открытость и прозрачность учебных заведений, их бюджетов, вступительных и экзаменационных правил, политик и процедур.

Согласно порядку приема граждан в вузы, все высшие учебные заведения страны к 1 февраля должны были разместить на своих сайтах правила приема, а также информацию о направлениях подготовки и вступительных испытаниях в этом году. Сотрудники РИА Новости в рамках проекта «Социальный навигатор»* совместно с НИУ ВШЭ 4-8 февраля проверили, насколько это требование было выполнено на местах.

По данным исследователей, к сроку успели разместить актуальную информацию почти все вузы страны (94,7%). Примерно такая же ситуация была и в прошлом году (94,6%).

В последнее время эксперты неоднократно отмечали рост информационной открытости и прозрачности в системе образования, особенно заметный на фоне других социальных областей. И это происходит не только на официальных сайтах образовательных учреждений. Родители и ученики сегодня могут получать информацию практически «из первых рук» и адресовать свои вопросы напрямую руководителям образования.

Тем не менее, скорее исключением на общем фоне выглядит антикоррупционная политика Санкт-Петербургского университета, ректор которого распорядился в обязательном порядке размещать в открытом доступе на сайте университета все поступающие к нему в ректорат письма с просьбами о содействии в зачислении, в сдаче экзаменационных сессий и т. п.**

Об информативности и открытости сайтов школ и детских садов, а также управляющих этими учреждениями соответствующих органов власти на сегодня говорить не приходится.

Эффективно противодействовать коррупции в образовании мешает добровольный сговор о поборах и взятках между педагогическими работниками и администрацией, учреждением и обучающимся. Зачастую ценность образования как такового гражданами не осознается, требования работодателей к образованию носят формальный характер, люди заинтересованы не в образовании, а в получении диплома. Это создает широкое поле для коррупционных проявлений.

Наряду с информационной открытостью и прозрачностью образовательных учреждений, основополагающей системной мерой, препятствующей распространению коррупции в высших учебных

---

* Открытость сайтов вузов: Абитуриентам нужен доступ к точной информации // РИА-Новости. 2013. 22 февраля. http://ria.ru/sn_edu/20130222/924156178. Результаты мониторинга прозрачности сайтов государственных вузов I этап (февраль, 2013 года). http://vid1.rian.ru/ig/ratings/Monitoring_vuz_2013_1.pdf

** *Грозный Д., Журавлева Ж.* Ректор СПбГУ: «В этом году не помню ни одной бумаги по поводу блата» Портал Деловой Петербург. 2011. 22 апреля. http://www.dp.ru/a/2011/04/22/Rektor_SPbGU_V_jetom_god/; http://www.dp.ru/a/2011/04/22/Rektor_SPbGU_V_jetom_god?print=true

заведениях, пресловутой «торговле дипломами», могла бы стать система независимой оценки квалификации выпускников вузов. Система независимой аттестации должна быть сформирована саморегулируемыми профессиональными ассоциациями и экспертными центрами, основываться на тестовых процедурах, аналогичных тестам Единого государственного экзамена, и только сертификат о ее прохождении должен обеспечивать допуск к практической работе.

Требуется защита прав заявивших о коррупционных проявлениях работников. Нетерпимы ситуации, когда после того, как преподаватели выступают против руководства вуза, погрязшего в коррупции, расставаться с работой приходится именно этим преподавателям, а коррупционеры остаются на своих местах и продолжают заниматься вымогательством и воровством бюджетных средств. Подобные случаи нужно предавать публичному осуждению, в разрешение таких конфликтов должны вмешиваться правоохранительные органы.

В сфере образовательной деятельности большое значение имеет репутация, поэтому особую роль в профилактике коррупционных проявлений призван сыграть общественный контроль.

Такая профилактика может вестись с использованием трех уровней общественного контроля: потребительского (со стороны потребителей образовательных услуг – студентов, студенческого самоуправления, родительской общественности); коллегиального – со стороны профессионального сообщества (ученые советы, диссертационные советы, преподавательские сообщества); попечительского (различные попечительские и наблюдательные советы). На всех этих уровнях общественный контроль пока еще не носит системного характера, отличается спорадичностью и фрагментарностью. По мере развития и институциализации соответствующих сообществ, формирования объединений и коалиций, эти виды общественного контроля станут играть возрастающую роль, существенным образом повышая риски для коррупционеров на всех уровнях.

Не менее важна открытость борьбы с коррупцией, информирование граждан и общества о результатах этой борьбы. Только так можно внушить людям веру в возможность изменить существующее положение к лучшему.

Литература

Доклад «Об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участие институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2012 год». М., Общественная палата Российской Федерации, 2012. 127 с. http://www.oprf.ru/files/doklad_korrupciya.pdf

Доклад «Россияне о ЕГЭ: мониторинг». ВЦИОМ, 2013. http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114253

Римский В.Л. Преодоление коррупции в системе образования России. Доклад Московского бюро по правам человека. 2010. 41 с. http://gouo.ru/news/korrup_v_obraz.doc

Лопашенко Н.А., Плохов С.В. Причины и условия, способствующие совершению преступлений коррупционной направленности, в сфере образования / Проблемы реализации уголовного и уголовно-процессуального законодательства на современном этапе: всерос. науч.-практ. конф., 8-9 декабря 2011 г., материалы конференции / Ред. коллегия: В.Г. Глебов, А.Г.Заблоцкая. Волгоград: Изд-во ИП Поликарпов И.Л., 2012. 476 с. http://vuzirossii.ru/publ/problemy_realizacii/prichiny_i_us/18-1-0-545

Уроки проведения ЕГЭ – 2010: по материалам обращения граждан на горячую линию Общественной палаты Российской Федерации «ЕГЭ 2010»: аналитический доклад / Обществ. палата Рос. Федерации; Комиссия по развитию образования; научн. ред. Л.Н. Духаниной. М.: Изд. дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2010. 67 с. http://www.oprf.ru/files/jkbhfhbd84729.pdf

References

Doklad «Ob effektivnosti provodimykh v Rossiiskoi Federatsii antikorruptsionnykh meropriiatii i uchastie institutov grazhdanskogo obshchestva v realizatsii antikorruptsionnoi politiki za 2012 god» [The report «About the effectiveness of the anti-corruption measures in Russian Federation, and the participation of civil society in the implementation of anti-corruption policy for 2012»]. Moscow, Obshchestvennaia palata Rossiiskoi Federatsii publ., 2012, 127 p.

Lopashenko N.A., Plokhov S.V. Prichiny i usloviia, sposobstvuiushchie sovershcheniiu prestuplenii korruptsionnoi napravlennosti, v sfere obrazovaniia [The causes and conditions conducive to the commission of crimes of corruption in education]. *Trudy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Problemy realizatsii ugolovnogo i ugolovno-protsessual'nogo zakonodatel'stva na sovremennom etape"* [Proceedings of the All-Russian scientific-practical conference «The problems of the criminal law and criminal procedure law at the present stage»]. Moscow, 2012, 476 p. Available at: http://vuzirossii.ru/publ/problemy_realizacii/prichiny_i_us/18-1-0-545

Rimskii V.L. Preodolenie korruptsii v sisteme obrazovaniia Rossii [Overcoming corruption in the Russian system of education]. Doklad Moskovskogo biuro po pravam cheloveka [Report of The Moscow Bureau for Human Rights]. 2010. 41 s. Available at: http://gouo.ru/news/korrup_v_obraz.doc

Doklad «Rossiiane o EGE: monitoring» [Russians about USE: monitoring]. VTsIOM, 2013. Available at: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114253

Uroki provedeniia EGE – 2010: po materialam obrashcheniia grazhdan na goriachuiu liniiu Obshchestvennoi palaty Rossiiskoi Federatsii "EGE 2010" [The lessons how to holding the USE - 2010: based on the complaints of citizens to the hotline of the Public Chamber of the Russian Federation «USE 2010"]. Dukhanina L.N. (ed.). Moscow, 2010, 67 p. Available at: http://www.oprf.ru/files/jkbhfhbd84729.pdf