Оксана КОРОТЕЕВА

Роль общественных институтов в противодействии коррупции в сфере образования

Противодействие коррупции в образовании – важнейшая задача, решить которую очень сложно без объединения усилий власти и общественных институтов, что является не только способом контроля деятельности органов власти, но и механизмом укрепления доверия власти и общества. Результатом усиления такого взаимодействия в ходе соответствующей совместной работы должны стать социальная консолидация и стабилизация социальных отношений. Особую роль в этом процессе играет общественный контроль, позволяющий оценить степень решения указанной задачи и выработать меры повышения эффективности работы.

Общественный контроль – достаточно новое явление практики. В проекте Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации», разработанном Общественной палатой Российской Федерации, речь идет о деятельности субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных объектов общественного контроля.

Методика общественного контроля, разрабатываемая Общественной палатой Российской Федерации, проходит апробацию в ходе реализации социальных указов Президента России. Одно из направлений работы – мониторинг ряда социальных аспектов образования, выделенных в качестве целевых показателей в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»:

– доведение средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе;

– меры по ликвидации очередей на зачисление детей в возрасте от трех до семи лет в дошкольные образовательные учреждения, расширение форм и способов получения дошкольного образования, в том числе в частных образовательных учреждениях;

– достижение к 2016 г. 100% доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет;

– реализация мероприятий по поддержке педагогических работников, работающих с детьми из социально неблагополучных семей.

Цель мониторинга состоит в сборе, обработке и анализе данных, полученных из нескольких источников. Во-первых, это данные органов власти о мерах, предпринимаемых ими по реализации задач, поставленных Президентом России. Во-вторых, это сбор информации и кейсов (реальных историй) непосредственно от граждан в ходе встреч и личных приемов. Одним из каналов поступления таких сведений является спе-

Оксана Коротеева, кандидат психологических наук, эксперт Общественной палаты Российской Федерации, координатор экспертно-аналитической группы по общественному мониторингу Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 (125993, Москва ГСП-3, Миусская площадь, д. 7 стр. 1). E-mail: fpia2007@yandex.ru

Аннотация: Статья посвящена описанию роли общественности в противодействии коррупционным проявлениям в образовании. На основе данных экспертного социологического опроса анализируется актуальное состояние участия общественных институтов в противодействии коррупции в системе образования на муниципальном уровне, формулируются основные направления по повышению эффективности общественного контроля в сфере образования как действенного механизма противодействия коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции в образовании, общественный мониторинг, общественный контроль, органы власти, общественные институты, некоммерческие организации, НКО, общественная палата.

ROLE OF PUBLIC INSTITUTES IN CORRUPTION COUNTERACTION IN EDUCATION

Oksana Koroteeva, Candidate of Psychological Sciences, Expert of the Public Chamber of the Russian Federation, Coordinator of the Expert-Analytical Group on Public Monitoring of the Decree of the President of the Russian Federation from May 7, 2012 № 597 (Miusskaya Square 7, building 1, GSP-3, Moscow, Russian Federation, 125993). E-mail: fpia2007@yandex.ru

Summary: The article describes the role of the public in combating corruption in education. Based on the data obtained from a sociological survey, the article analyzes the current status of participation of public institutions in combating corruption in the education system at the municipal level and the main directions for improving the efficiency of the public control in the sphere of education as an efficient mechanism of fighting corruption are formulated.

Keywords: combating corruption in education, public monitoring and public control, authorities, public institutions, NGOs, the public chamber.

циально созданный Общественной палатой Российской Федерации портал (http://om.oprf.ru/). В-третьих, данные о ходе выполнения указов, предоставляемые региональными общественными палатами, некоммерческими организациями, общественными объединениями работодателей. В-четвертых, оперативная информация о реализации указов в еженедельном режиме, поступающая от федеральных и региональных средств массовой информации. В-пятых, анкетирование и социологические опросы населения и сотрудников сферы образования. Наконец, используются материалы общественных слушаний и круглых столов, а также данные, собранные во время выездов членов экспертно-аналитических групп в регионы страны.

Среди предложений со стороны родителей по повышению эффективности борьбы с коррупцией в системе образования – создание системы открытости и прозрачности не только сферы образования, но и всей системы общественного контроля в этой области. Инициаторами здесь зачастую становятся региональные общественные палаты, некоммерческие организации (НКО). В частности, в Новосибирской области Общественная палата региона по предложению родителей начала работу по решению проблемы коррупции в образовании с помощью управляющих советов. Этот опыт был представлен руководством региональной палаты в ходе круглого стола «Противодействие коррупции в сфере образования на муниципальном уровне», прошедшего в Общественной палате Российской Федерации 9 июля 2013 г. [Как сберечь родительский кошелек, 2013].

Сегодня в регионе сложилась заслуживающая внимания практика работы управляющих советов. Поступление в школу, вопросы оплаты труда и т. д. в Новосибирской области находятся в сфере ведения управляющих советов, созданных в школах. Управляющей совет рассматривается как экспертная и контролирующая площадка, которая участвует в управлении школой. В ряде случаев советы становятся самостоятельными юридическими лицами, наряду с общественными организациями и фондами. Задачей Общественной палаты региона является развитие практики управляющих советов школ, в том числе через регулярное обучение их участников, которое проводится во взаимодействии с Министерством образования и инновационной политики Новосибирской области. Уже введены обучающие мероприятия по экономическому, правовому и административному регулированию управляющих советов. Кроме того, Общественная палата во взаимодействии с профильными органами власти содействует реализации мероприятий общественного контроля за движением единой электронной очереди в целях обеспечения доступа детей к дошкольному образованию.

В то же время результаты наших опросов свидетельствуют, что система участия общественных институтов в противодействии коррупции в образовании пока не сложилась. По данным экспертного опроса, в котором приняли участие 18 сотрудников высшей школы из 12 регионов России (Брянская, Тамбовская, Орловская, Московская, Ульяновская, Волгоградская, Рязанская, Ростовская области, Республика Саха (Якутия), регионы Центрального и Уральского федеральных округов), с фактами коррупции только на муниципальном уровне лично сталкивался 61% респондентов. Почти 80% признали, что им известны случаи коррупции в образовании, о которых их проинформировали родственники и знакомые. В основном, это поступление в первый класс в желаемую школу и перевод в престижные школы, навязывание услуг в школе (например, банковских карт и терминалов для оплаты питания в школьном буфете), плата за место в детском саду, подарки учителям, сбор средств на нужды школы без перевода их на банковский расчетный счет. Более половины описанных респондентами случаев связаны с коррупцией в муниципальных учреждениях образования (55%). Остальные 45% опрошенных отметили наличие фактов коррупции в вузах. Здесь наиболее распространены сдача экзаменов и зачетов за плату (около 50% респондентов) и взятки за поступление в вуз (17%).

Основными причинами коррупции в образовании респонденты считают утрату духовных ценностей (55%), молчаливое принятие обществом такого способа решения проблем (50%). Около 40% в качестве причины называют низкий уровень доходов в образовании. Треть респондентов указывают на низкий уровень правового просвещения граждан, столько же – на системные социально-политические и административные причины – неэффективность законодательства, коммерциализацию образования, отсутствие системы противодействия коррупции и т. п.

Широкое распространение коррупции в образовании на муниципальном уровне практически не встречает противодействия ни со стороны муниципальной власти, ни со стороны муниципальной общественности. Опрошенные отмечали, что власть не борется с коррупцией (39%), или что эффективность ее деятельности невелика (39%). Там же, где такая борьба ведется, эффективными являются меры, направленные на привлечение к этой борьбе общественности и средств массовой информации (интерактивный сервис на сайте муниципального образования, полная открытость, общественный контроль, информация об аресте коррупционеров), а также меры административного и юридического реагирования (смена руководящего состава, ужесточение ответственности). Однако в целом борьба с коррупцией на муниципальном уровне, по мнению респондентов, носит имитационный и неэффективный характер.

Сегодня в обществе распространены фрагментарные практики гражданского участия в противодействии коррупции в образовании – в частности, жалобы отдельных граждан на факты коррупционного поведения сотрудников сферы образования. Существенную

роль играют независимые некоммерческие организации, которые помогают гражданам, сталкивающимся с фактами коррупции в образовании, готовить заявления, документы для подачи в органы контроля, надзора и правоохранительные органы. По данным экспертного опроса, в основном противодействие коррупции оказывают отдельные граждане (40%) или инициативные группы (17%). Свою лепту вносят общественные палаты и родительские комитеты (по 17% ответивших). Однако, по мнению участников экспертного опроса, ни попечительские советы, ни родительские комитеты как общественные институты, призванные противодействовать коррупции в образовании, таковыми не являются. Более того, родительские комитеты были названы «прикрытием и формой легализации бытовой коррупции».

Стоит особо отметить, что люди боятся принимать активное участие в борьбе с коррупцией на муниципальном уровне из-за опасения, что педагоги будут притеснять детей во время обучения. Поэтому граждане предпочитают обсуждать коррупцию «на кухне» и участвуют в попечительских советах, созданных администрациями школ, органами власти, формально. Вот высказывания наших респондентов: «Мы придем, расскажем, а завтра ребенку перекроют все пути», «Я, как директор, что-то расскажу, но у меня есть начальник управления образования, у меня есть глава местного самоуправления, с которым мы взаимодействуем, и что будет после моего рассказа дальше с моей школой и со мной как с директором?».

Оценивая эффективность участия общественности в противодействии коррупции в образовании, респонденты заявили, что оно неэффективно, а по мнению 11% опрошенных, общественность с коррупцией не борется. Заметных успехов гражданского общества в борьбе с коррупцией, уверены опрошенные, нет. Респонденты отметили, что отсутствие развитых практик участия гражданского общества в противодействии коррупции приводит к актам гражданского отчаяния, которые угрожают социальной стабильности общественных отношений.

Как повысить эффективность борьбы общественных институтов с коррупцией в образовании? По мнению опрошенных, это, в первую очередь, контроль за оказанием услуг в сфере образования. Кроме того, от общественности ждут:

– помощи населению в защите их прав;

– общественного контроля за деятельностью учебных заведений;

– поддержания норм антикоррупционного поведения;

– создания антикоррупционных сайтов;

– консультирования населения и повышения его правовой грамотности;

– выявления и предотвращения коррупционных проявлений;

– доведения мнения населения до власти;

– создания новых общественных институтов противодействия коррупции и защиты прав граждан в сфере образования.

Респонденты предлагают:

– ввести электронное открытое правительство на уровне муниципалитета;

– проводить анонимное анкетирование студентов;

– создать в сети Интернет специальный сайт, на котором граждане смогут сообщать о фактах коррупции в образовании;

– реализовать проекты антикоррупционной рекламы, программы просвещения и развития правовой культуры, направленные на формирование культуры отношений и нетерпимости к фактам злоупотребления служебным положением.

На наш взгляд, для укрепления роли общественных институтов в противодействии коррупции в образовании целесообразно стимулировать поддержку независимых некоммерческих организаций, которые защищают права людей в этой сфере. Именно эти организации и выступают в роли интерфейса, который позволяет снять опасения граждан, директоров школ, родительской общественности по поводу того, что их информация будет использована против них. Речь должна идти о крупных общероссийских объединениях с развитой региональной сетью, чья деятельность финансово, организационно, методически поддерживается за счет федеральных ресурсов. Кроме того, важно активизировать работу уже существующих гражданских и общественных институтов, таких как региональные и муниципальные общественные палаты. Некоммерческим организациям и общественным палатам во взаимодействии с правоохранительными органами следует организовывать работу телефона доверия и он-лайн приемной по вопросам коррупции в образовательных учреждениях.

Необходимо обобщить практический опыт управляющих советов школ и обеспечить тиражирование лучших практик их деятельности.

Думается, стоит также активизировать работу некоммерческих организаций по созданию системы общественного аудита финансово-экономической деятельности в сфере образования; ввести практику публичного отчета руководителей образовательных организаций перед общественностью и управляющими советами; содействовать созданию прямых линий общения руководителей образовательных учреждений с родителями и учениками.

Источники

Проект Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» / Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: http://oprf.ru/discussions/1389/newsitem/19406

Как сберечь родительский кошелек. 10 июля 2013 г. / Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: http://www.oprf.ru/press/news/2013/newsitem/21962