

ПРОЗРАЧНОЕ РЕШЕНИЕ: открытость против коррупции



Татьяна Анатольевна Мерцалова,
*ведущий научный сотрудник
Центра социально-экономического развития
школы Института развития образования
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»*

Коррупция наносит ущерб системе образования во всём мире. Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры бьёт тревогу: мошенничество в школах и вузах по всему миру обходится в миллиарды долларов и создаёт опасность для будущего современной молодёжи.

- электронная запись • теневой сервис • инструменты регулирования
- платные образовательные услуги • благотворительные фонды
- электронные учебники • проверяемость информации

Проблема коррупции, и в частности коррупции в образовании, стара как мир. Обыденное сознание уже давно наделило коррупцию бессмертием. Попытки отдельных политических и общественных деятелей убедить народ в обратном рассыпаются в прах, сталкиваясь с безрезультатностью всех принимаемых мер и проектов профилактики и борьбы с этим массовым социальным явлением.

Коррупционные сделки

Российские граждане сталкиваются с фактами коррупции при устройстве (поступлении) ребёнка в образовательные учреждения любого уровня — от детского сада до университетской аспирантуры, включая учреждения дополнительного образования; при получении ребёнком текущих отметок и при итоговой аттестации

(ЕГЭ, ГИА); в процессе отбора детей для престижных выступлений (соревнований) в учреждениях дополнительного образования; при записи детей на дополнительные занятия; при попытке повлиять на качество работы педагога...

По данным исследования, проведённого компанией «Публичная Библиотека» (Public.Ru), на протяжении 2010 года первое место по количеству коррупционных фактов, упомянутых в СМИ, прочно удерживали общеобразовательные школы. По итогам года это составило 43% от общего количества фактов взяточничества и злоупотреблений в образовательном сегменте¹. Вузы в этой статистике занимают второе место (37%).

¹ Коррупция в образовании: стабильность достигнута / Интернет-библиотека русскоязычных СМИ Public.Ru — http://www.public.ru/corruption_education/

Коррупция в сфере образования России встречается на всех ступенях образования, с наибольшей остротой проявляя себя в ситуациях зачисления/поступления в образовательные учреждения.

Даже введение сервисов электронных услуг, позволяющих удалённо записаться в образовательные учреждения и призванных снизить уровень коррупции при приёме детей в образовательные учреждения, не решает этой проблемы. Уже сегодня во многих регионах РФ запись в дошкольные образовательные учреждения осуществляется через Интернет, в Москве в прошедшем году начал работать сервис записи в первые классы общеобразовательных школ, в Нижегородской области ведётся электронная запись практически во все образовательные учреждения.

Обезличенность принимающей стороны при использовании электронной системы записи в образовательное учреждение и отсутствие очных контактов с заявителем, казалось бы, должны ликвидировать возможность поборов. Однако на практике часто это работает совсем не так.

Записываясь через Интернет, пользователь не знает, каковы его шансы попасть в выбранное им образовательное учреждение. Количество мест, предоставляемых школой или детским садом, заранее не известно, да и прозрачность очереди оставляет массу сомнений. Пользователю в лучшем случае известны краткие данные тех, кто стоит в очереди перед ним, а кто в итоге попадает в данное учреждение, узнать очень и очень сложно.

Чтобы выяснить, почему, например, при наличии 25 свободных мест ребёнок, стоящий в очереди третьим, не попадает в выбранное образовательное учреждение, можно только при очном визите в организацию, осуществляющую контроль за предоставлением данной услуги. Дозвониться туда по телефону практически невозможно. То есть — опять очная встреча!

Такие же визиты требуются для решения всевозможных «технических сбоев», когда по неизвестной причине у очередника вдруг меняется номер в очереди, причём не в его пользу. Примеры неожиданного изменения очередности на большую (при записи в детский сад) или появление статуса «зачислен» в школу по месту жительства, в которую родители не собираются отдавать своего ребёнка — не редкость даже на столичных порталах электронных услуг. Не все они являются фактами коррупции, но где гарантии? Да и защиты от «звонков сверху» электронная очередь не предоставляет...

Общая сумма коррупционных сделок в системе образования складывается из двух потоков: коррупционные сборы с учащихся/родителей и злоупотребления чиновников и управленческого аппарата системы образования. Второй поток составляет основную долю.

Руководители и сотрудники образовательных организаций оказываются втянуты в коррупционные отношения в процедурах аккредитации и лицензирования учреждения, при назначении на должности и аттестации сотрудников; при распределении стимулирующих выплат и проведении различных проверок со стороны СЭС и Госпожнадзора; при попытке принять участие в конкурсных торгах в качестве потенциального исполнителя и даже при участии в качестве заказчика услуг или работ...

Причины и почва для коррупции

Причины коррупции следует искать не только в корыстных мотивах конкретных чиновников, руководителей и педагогов, но и в позиции граждан, не готовых активно противостоять противоправным действиям, а принимающих негласные «правила игры» в ситуации, когда официальные нормы создают сложности для частных интересов.

Примечательно, что в Декларации парламентской открытости², которая обсуждалась в июле 2012 года на Международной конференции парламентских организаций в Вашингтоне, один из четырёх разделов полностью посвящён распространению культуры открытости, предполагающей активное вовлечение граждан в деятельность государства, условия для такой активности (через законодательство), поощрение активной гражданской позиции и гражданское обучение. Такой подход может стать решающим шагом на пути формирования ответственного и активного гражданского общества, способного эффективно противостоять любым проявлениям коррупции властей и чиновников.

Благоприятной почвой для коррупции становится несовершенство базовых институтов и инструментов в системе образования. Так, ЕГЭ до сих пор остаётся единственным инструментом оценки качества образования и аттестации учащихся, что неизбежно провоцирует противоправные действия при его проведении.

Вспомним, что при введении единой государственной системы аттестации учащихся декларировалась её направленность, в первую очередь, на борьбу с коррупцией. Но сами по себе ни ЕГЭ, ни появившаяся позже ГИА (государственная итоговая аттестация) не являются гарантированной защитой от злоупотреблений в сфере образования. Платная помощь при сдаче ЕГЭ — теневой сервис, известный многим выпускникам. И речь в данном случае идёт не о репетиторстве (платной подготовке к ЕГЭ), а об откровенных правонарушениях при проведении единого госэкзамена. По оценкам экспертов, коррупция в школах в «эпоху ЕГЭ» выросла в 20–25 раз, частично переместившись из приёмных вузов³.

Поскольку ЕГЭ — не только форма итоговой аттестации выпускников школ, но используется в качестве одной из немногих объективных оценок деятельности органов управления обра-

зованием регионов, муниципальных образований, руководства и педагогических коллективов школ, это естественным образом создаёт мотивацию у руководителей и работников образования на демонстрацию более высоких показателей. Достигаются такие показатели не всегда законными методами. По результатам проверки Рособнадзора⁴ в 2009 году примерно **четверть** экзаменационных листов ЕГЭ со всеми правильными ответами оказалась поддельной. Известны случаи, когда за взятки или по иным мотивам учителя решали задания ЕГЭ для выпускников средних школ, а затем находили способ сообщить им правильные ответы.

Эти факты не просто общеизвестны, информация о них находится в широком доступе. Известны даже расценки на подобные «услуги»: от 7 до 150 тысяч рублей за различную «помощь» в разных регионах⁵. Такая прозрачность коррупционных механизмов приводит к формированию у населения уверенности в нормальности и неизбежности такой практики.

Отсутствие адекватных инструментов регулирования доступа к образованию (комплектование, зачисление в учреждения повышенного уровня, целевой набор в вузы) приводит к выстраиванию барьеров, для преодоления которых используются связи или прямые взятки.

Сочетание «свободного выбора» образовательного учреждения и «открытого зачисления (доступа)», при котором запрещены инструменты отбора учащихся, на практике приводит к селективному зачислению. Популярные школы не могут принять всех желающих и выстраивают

² Декларация парламентской открытости. Черновик для комментариев. / Информационно-аналитический портал «Полит.ру» — <http://www.polit.ru/article/2012/07/24/OpeningParliament/>

³ Коррупция в образовании: стабильность достигнута. / Интернет-библиотека русскоязычных СМИ Public.Ru — http://www.public.ru/corruption_education/

⁴ Сообщение РИА «Новости» от 23 июля 2009 года: http://www.rian.ru/edu_egrus/20090723/178398243.html

⁵ Савицкая Н. ЕГЭ прошел, коррупция осталась // Независимая газета. 26.06.2012 — http://www.ng.ru/education/2012-06-26/8_ege.html

в разной степени «скрытые» и имеющие коррупционный характер барьеры и фильтры. При этом для доступа к качественному образованию представители группы семей, для которых характерен высокий уровень благосостояния и социального капитала, готовы прилагать существенные усилия, в т.ч. нести дополнительные финансовые расходы.

Территориальный принцип

Одной из мер, принятых государством для решения этой проблемы, стало введение территориального принципа при зачислении в школу. Закрепление за школами территорий, жители которых имеют первоочередное гарантированное право зачисления детей в данное учебное заведение⁶, в определённой мере привело к ограничению свободы выбора гражданами учреждений для получения их детьми общего образования, что, в свою очередь, вызвало очередную волну недовольства общественности.

Однако эти ограничения довольно условны и оставляют возможности для выбора. Зато при использовании модели территориального прикрепления сохраняется формальный принцип «открытого зачисления (доступа)».

С этих позиций изменения можно охарактеризовать как шаг в верном направлении. Государство демонстрирует стремление обеспечить гарантированную «бесплатность» общего образования, ликвидировать барьеры доступа к качественному образованию детей из семей с низким социально-экономическим статусом.

Однако проблема в той или иной мере остаётся и даже в чём-то усугубляется. С одной стороны, «рейтинговые» школы, вынужденные принимать всех детей с при-

креплённой территории, неизбежно столкнутся с необходимостью «снизить планку» своей образовательной деятельности. С другой — право приёма на свободные места детей из других территорий сохраняет возможность выстраивать неправомерные барьеры. Жесткость, заданная более ограниченным количеством мест для «свободного приёма», обуславливает и жёсткость требований (в т.ч. коррупционного характера) к претендентам на эти места. Конкурс-то становится больше!

Выравнивание

Одной из наиболее эффективных мер снижения этих рисков — выравнивание образовательных возможностей школ. Если качество предоставляемых всеми школами услуг будет примерно одинаковым (хотелось бы ещё, чтобы он был достаточно высоким), то нивелируется сама причина проявления коррупции при поступлении в образовательные учреждения этого уровня.

Но выравнивание школ — задача, которую невозможно решить быстро. Значит, всё это время родителям придётся сталкиваться с коррупцией при попытке устроить своего ребёнка в хорошую школу?!

Платные услуги

Несовершенным остаётся на сегодняшний момент и регулирование системы дополнительных платных образовательных услуг, репетиторства, деятельности некоммерческих организаций (фондов) и т.д.

Особого внимания в этом списке заслуживают всевозможные некоммерческие благотворительные фонды, оказывающие образовательным учреждениям услуги по сбору и реализации родительских отчислений. Отсутствие финансовой самостоятельности или какие-то более личные мотивы провоцируют директоров школ и детских садов заключать договора

⁶ Федеральный закон от 8 ноября 2011 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 31 Закона Российской Федерации «Об образовании» в части обеспечения территориальной доступности муниципальных образовательных учреждений».

с этими фондами. Родители, в свою очередь, оказываются вынужденными вносить «добровольно-принудительно» средства на счета таких фондов.

Средства в эти фонды перечисляются вполне легально, на основе закона о благотворительной деятельности, через банковские счета на цели оказания добровольной помощи образовательным учреждениям.

Признаки коррупции в деятельности фондов усматриваются в том, что некоторая часть этих денег обналачивается и, предположительно, может использоваться на личные нужды работников образовательных учреждений и управлений системы образования, а также для оплаты деятельности персонала самих фондов. Формально юридических доказательств коррупции в некоммерческих фондах нет, но в их деятельности проявляются признаки институциональной коррупции: родители не добровольно перечисляют в них деньги, а за определённые услуги, в том числе, за зачисление детей в образовательные учреждения. Причём родители, как правило, не имеют никаких возможностей для контроля расходования денег, отданных ими в фонды.

Коррупционные схемы

Аналогичная «тупиковая» ситуация складывается и в сфере правонарушений, с которыми сталкиваются сами образовательные организации.

Закрытые процедуры при проведении конкурсов и тендеров на ремонт зданий и помещений, закупки мебели и оборудования, организации школьного питания создают условия для всевозможных нарушений в этой области.

Процедуры конкурсов, проводимые в соответствии с нормами федерального закона⁷, очень часто становятся поводом для должностных злоупотреблений чиновников органов местного самоуправления. В Докладе Московского бюро по правам человека отмечается, что обеспечение школьного питания, ремонт зданий и помещений средних общеобразовательных школ,

⁷ Федеральный закон РФ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ).

закупка мебели и оборудования для них в большинстве случаев коррупционны. Конкурсы на выполнение этих работ и оказание услуг очень часто выигрывают не непосредственные исполнители, а посредники (как правило, так называемые «карманные организации»), заключающие контракты не с директорами школ, а с их кураторами из органов управления образованием.

Таким образом, часть стоимости контракта остаётся у посредника, часть передаётся чиновникам от образования, а на оставшийся минимум осуществляются работы заведомо более низкого качества и в гораздо меньших объёмах, чем можно было бы сделать при полном расходовании бюджетных средств по целевому назначению.

Последним ярким примером таких злоупотреблений могут служить результаты годового эксперимента по использованию электронных учебников в школах девяти регионов⁸. Вызывает удивление тот факт, что устройства enTourage и Asus в рамках данного эксперимента дошли до учащихся в полном составе, а остальные — от 16,7% (!) до 49,4% от объёма поставки...

Традиционная «откатная» коррупция при закупках оборудования и организации ремонта формирует соответствующую субкультуру:

- педагоги видят, как их система становится источником доходов для определённых групп чиновников и предпринимателей;
- должности руководителей вместо образовательных (содержательных) лидеров занимают люди, воспринимающие образование как ресурс, аналогичный другим негуманитарным секторам;

⁸ Лаврентьева Н. Эксперимент: «Планшет Чубайса» ломается чаще всех. / CNews.ru: Главные новости. — 10.09.2012. — http://www.cnews.ru/top/2012/09/10/eksperiment_planshet_chubaysa_lomatsya_chashhe_vseh_502355

● закупки и строительство подчиняются не идее создания эффективной образовательной среды, а циничной логике масштабных заказов.

Все эти примеры демонстрируют, как недостаточно чётко сформулированные или ресурсно не обеспеченные обязательства государства (по доступности бесплатного дошкольного образования, программ дополнительного образования, по обеспечению требований к условиям обучения и т.п.) создают благоприятные возможности для выстраивания коррупционных схем руководителями и специалистами органов управления образованием.

Такая склонная к коррупции система поддерживается, с одной стороны, низким уровнем информационной открытости (прозрачности) органов управления и образовательных организаций, с другой стороны — недостаточным уровнем информационной и правовой культуры потребителей.

Ставшее обязательным наличие официальных веб-сайтов органов власти и образовательных организаций не решает эту проблему. Во-первых, качество сайтов, откровенно говоря, чаще всего оставляет желать лучшего. Даже закреплённые в российском законодательстве требования к набору обязательной информации выполняются на большинстве официальных ресурсов далеко не полностью.

Во-вторых, сами эти нормативы ограничиваются перечнем информации и документов, обязательных к размещению, и некоторыми требованиями по срокам их опубликования и доступности. Механизмы, обеспечивающие удобство доступа и качество (достоверность, актуальность, полнота) размещаемой на сайтах информации, в нормативных документах не оговариваются. Не рассматривается в них и необходимость использовать интерактивные коммуникационные сервисы, позволяющие пользователям реагировать на размещённую информацию и документы, проверять и уточ-

нять её, обсуждать актуальные проблемы, вступать в контакт с сотрудниками организации или органа управления.

Традиционный способ решения

Нельзя сказать, что государство не борется с коррупцией. Разрушительный эффект этого явления хорошо известен. Для самосохранения государство просто обязано предпринимать активные действия по искоренению коррупции. Однако традиционно для борьбы с коррупцией используются методы, которые условно можно назвать экстенсивными: совершенствование правовой базы и механизмов её применения, укрепление системы правоохранительных и судебных органов, ужесточение контроля со стороны государства и уполномоченных им органов.

Предлагаемые меры имеют разовый, «точечный» характер. Для демонстрации активности к судебной ответственности привлекаются отдельные (очень и очень немногие) представители системы образования, в то время как остальные, не менее «виноватые» продолжают свою противоправную деятельность. Некоторые показательные акции в отношении директоров образовательных учреждений, практикующих существенные сборы с родителей, не вызывают со стороны общественности однозначной поддержки.

Тем не менее усиление давления на образовательные организации и отдельных работников системы образования приводит к культивированию атмосферы «недоверия» к школе, руководителям, педагогам.

Отсутствие системных решений, концентрация на частных проявлениях коррупции в совокупности с «кампанейщиной» (например, кампания по борьбе с «поборами») приводят к низкой эффективности всех антикоррупционных начинаний, к росту недоверия населения к любым антикоррупционным программам и действиям.

Меры административного по форме и бюрократического по сути управления, традиции которого ещё сильны в системе образования, совершенно недостаточны, в том числе и потому, что не предусматривают использования в борьбе с преступностью и правонарушениями потенциала общественного участия. Все предлагаемые планы и программы реформ разрабатывают и осуществляют органы власти при минимальном участии общественных организаций, граждан и средств массовой информации.

Практика общественного обсуждения законопроектов стала использоваться в России совсем недавно. И это позволяет надеяться на то, что разработанные таким образом законы окажутся более эффективными во всех отношениях.

Однако опыт общественного обсуждения государственных стандартов общего образования заставляет в этом сомневаться. Общественность может говорить на форуме о чём угодно, критиковать и предлагать. А разработка стандарта двигается при этом каким-то своим, непонятным для простого пользователя маршрутом, совершенно не учитывающим общественное мнение.

Основные недостатки существующей системы борьбы с коррупцией в образовании кроются в изначально ущербном подходе. Нельзя решить проблему злоупотребления полномочиями, расширяя круг «уполномоченных» государственных структур или наделяя дополнительными полномочиями существующие структуры. Подавляющее большинство традиционных мер построено именно на этом принципе. Тем самым создаются условия для выстраивания следующего этажа коррупции — взяток и других злоупотреблений со стороны проверяющих органов.

Современный подход: проверяемость информации

В этой ситуации главным средством решения проблемы должен стать переход от государственной к общественно-государственной системе управления и контроля, обеспеченный развитием соответствующих институтов: информационной открытости и подотчётности

образовательных организаций, общественного контроля (экспертизы, наблюдения) и участия в управлении.

Однако информационную открытость нельзя сводить только к обязательному опубликованию информации на сайтах образовательных организаций и властных структур, как и общественное участие нельзя сводить к созданию всевозможных общественных советов, формально выполняющих назначенные им функции.

Для реального использования этих ресурсов общественные советы должны обладать не только реальными полномочиями, но и знанием своих прав и обязанностей, нести ответственность, быть заинтересованными в выполнении своих задач, пользоваться поддержкой широкой общественности, состоящей из заинтересованных людей.

Наличие доступной информации только частично решает проблему антикоррупционной защиты. Более важная характеристика размещаемой информации — её достоверность, а точнее — **проверяемость** (т.е. возможность проверить её достоверность). Причём ключевой становится возможность проверки общественностью. Для этого могут быть использованы возможности общественных советов и комиссий, площадки для открытого общественного обсуждения актуальных вопросов, в том числе фактов нарушений со стороны работников системы управления и образовательных организаций.

Как видно из описанных выше примеров, существующая на данный момент система открытости пока остаётся ущербной, она в большей мере имитирует, а не обеспечивает прозрачность. Порой возможность открытого обсуждения, вынесение проблемы на суд широкой общественности становятся единственным механизмом влияния на коррумпированную систему.

Например, для защиты пользователей электронных услуг от злоупотреблений чиновников и служащих системы образования на сайтах государственных и муниципальных услуг необходимо открыто публиковать статистику результатов работы этих сервисов, предоставлять пользователям возможность отслеживать движение очередей во всех направлениях, сообщать о количестве мест, списки зачисленных.

Но самым надёжным информационным гарантом защиты от проявлений коррупции сегодня становятся коммуникативные сервисы, предоставляющие, с одной стороны, возможность пользователям открыто заявлять о фактах нарушений, с которыми они сталкиваются; а с другой — возможность представителям системы образования в открытом диалоге объяснить многие процессы и процедуры, которые могут вызывать негативное отношение потребителей из-за непонимания потребителями их сути.

* * *

Очевидно, что привлечение общественности к управлению и контролю в сфере образования и информационная открытость образова-

тельной системы — важнейшие условия преодоления коррупции. Эффективность этих форм в профилактике и борьбе с коррупцией признана во всём мире.

Общественное участие и информационная открытость в профилактике коррупционных действий — не панацея, не волшебная палочка, но значимый ресурс, который можно и нужно использовать максимально эффективно.

При этом важно, чтобы представление о возможностях общества в профилактике и противодействии правонарушениям сформировалось у самих представителей общественности. Сегодня значительная часть родительского сообщества не информирована о полномочиях органов государственно-общественного управления, другая часть относится к ним с недоверием, считая формальными и не имеющими реального влияния. Значительная часть публикуемой на официальных сайтах информации не вызывает доверия, а приглашение к открытому обсуждению проблем адекватно воспринимают и используют редкие единицы неравнодушных активистов. **НО**