

КОРРУПЦИЯ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Во что обходится семье образование ребёнка



Ефим Галицкий,
доцент, ведущий
специалист Фонда
«Общественное
мнение»



Марк Левин,
заведующий
кафедрой
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики

Авторов статьи, которую мы предлагаем, часто спрашивают: вот вы изучаете коррупцию — в образовании, в частности. Скажите, она действительно так распространена или всё это досужие разговоры? Опасна ли коррупция и почему с ней надо бороться? Кто берёт взятки? Кто их даёт и за что? Трудно ли бороться с коррупцией? И о многом другом.

Отвечая на некоторые из этих вопросов, авторы избрали форму «вопросов и ответов» в первую очередь потому, что именно на вопросах и ответах основаны их исследования. Это, с одной стороны, репрезентативные опросы населения, а с другой — углублённые интервью с отдельными экспертами: учителями и преподавателями, следователями и политическими деятелями, руководителями школ и вузов, школьниками и студентами, а также их родителями.

Общеизвестно: образование — важнейший сектор экономики, источник воспроизводства рабочей силы. Вкладывать средства в него так же необходимо, как, например, в основные фонды. В период плановой экономики эти вложения осуществлялись главным образом государством. Такой принцип финансирования образования неизбежно приводил к известной уравнительности: учесть индивидуальные особенности и устремления людей было невозможно.

Рыночная система хозяйства требует высокой гибкости и динамичности, в том числе и в вопросах воспроизводства рабочей силы. Новая система образования должна чутко прислушиваться к требованиям рынка, способствуя опережающему развитию пользующихся спросом секторов хозяйства. Это станет возможным, когда финансирование образования будет обеспечивать в первую очередь не государство, а платёжеспособный спрос населения на образовательные услуги нужного качества и направленности. Или, другими словами, когда учащиеся станут экономическими агентами рынка образовательных услуг, т.е. будут сами платить за эти услуги, а впоследствии извлекать из полученных знаний экономическую выгоду.

Прямое государственное, региональное или муниципальное финансирование процесса обучения не может обеспечить достаточной гибкости. Задачи государства в этой области должны быть иными. Первая задача такого рода — финансирование необходимого образовательного фундамента, на котором должна строиться специализация. А вторая — создание инфраструктуры образования, т.е. такой системы норм и правил, а также информационной сети, которые обеспечат на практике доступ граждан к образовательным услугам вне зависимости от места их жительства. Важный элемент такой инфраструктуры — введение Единой государственной аттестации выпускников средних учебных заведений.

Переход образования на рыночные рельсы фактически во многом уже идёт. Его внешним проявлением стало, во-первых, снижение уровней государственного и регио-



нального финансирования образовательных учреждений и, во-вторых, развитие образования по принципу полного возмещения затрат учащимися.

Однако официально регистрируемыми денежными потоками далеко не исчерпываются расходы семей на образование, причём потоки эти остаются «в тени», не вписаны в цивилизованный хозяйственный оборот. Не контролируемое законом расходование значительных средств имеет широкий спектр последствий: от недостаточно эффективного их использования до злоупотреблений, когда вместо системы образования развивается одна из криминальных, по сути, подсистем: выдача дипломов без образования.

Чтобы ощутить масштаб опасности для страны «теневых» денежных потоков, поступающих в сферу образования, важно, прежде всего, правильно и разносторонне оценить их размеры.

1

Другими словами, в образовании проявляют себя так называемые клубные блага.

Почему дают взятки за образование?

По данным одной из самых авторитетных международных организаций — Transparency International, Россия входит в число двадцати наиболее коррумпированных стран мира, а по данным отечественной организации — Фонда «Индем», общий объём взяток, которые платят граждане, составляет около 100 млрд руб. в год. Можно назвать, по крайней мере, три причины, по которым люди дают взятки в сфере образования.

Во-первых, рынок образования — это не совсем рынок и поэтому многие законы свободной конкуренции здесь не действуют. Образовательная услуга — в определённой мере товар коллективного пользования (если один из учеников слушает учителя, это не мешает слушать того же учителя другим ученикам).

По Конституции РФ каждый имеет право бесплатно получить среднее образование. Это право обеспечивается государственным и местными бюджетами. К сожалению, бюджетных средств, как прави-

ло, недостаточно, чтобы обеспечить всем высокий уровень образования с учётом индивидуальных особенностей учеников.

При наличии официально платных элитных школ «богатые» школьники могут купить персональные образовательные услуги. В бесплатные элитные школы они могут поступить либо на основе общего конкурса, либо (при несоответствии своих способностей требованиям этих школ) платить взятки за поступление и во время обучения¹. Второй путь, как правило, менее затратен по сравнению с официально платным и потому обычно более выгоден для семей. Так создаётся стимул для коррупционных сделок. Более того, островки элитности, исключительности могут создаваться и в обычных школах. Результатом их создания часто оказывается не повышение качества знаний, а более лёгкое получение символа этого качества: высоких оценок. Нетрудно увидеть, что в обычных школах снижается качество образования для того, чтобы «стимулировать» взятки за «индивидуальное отношение» к ребёнку. Подобная логика справедлива для всех ступеней образования: от дошкольного воспитания до аспирантуры.

Для такого рода экономических структур с товарами коллективного пользования характерны так называемые индивидуальные цены, когда каждый платит ту сумму, которую может и готов заплатить. Тем самым товары, которые задумывались как коллективное благо, приобретают характер товара индивидуального пользования («К моему ребёнку особое отношение»). Заметим, что, несмотря на коллективный характер образовательной услуги, неофициально платная её индивидуализация нередко достигается в ущерб другим пользователям: если учитель вынужден уделять особое внимание одним ученикам, у него остаётся меньше времени и сил на других.

Образование обладает ещё одним свойством, способствующим взяткам. Цели образования и сигналы о том, что эти цели достигнуты, нередко не совпадают. Часто полученный за деньги диплом открывает



двери не хуже настоящих знаний и, наоборот, добытые упорным трудом знания нередко не позволяют их владельцу продвигаться по служебной лестнице. (Вспомним Аркадия Райкина: «Забудьте индукцию и дедукцию, давайте продукцию».)

Объёмы коррупционных рынков

Насколько же велики сегодня коррупционные потоки в сфере образования?

Общий по стране объём взяток в сфере образования за 2002/03 учебный год составил 26,4 млрд руб., в том числе:

- в детском саду и других детских дошкольных заведениях и учреждениях дополнительного образования 1,0 млрд руб.;
- при приёме в школу 1,7 млрд руб.;
- при обучении в школе 1,4 млрд руб.;
- при обучении в ПТУ 0,1 млрд руб.;
- при поступлении в вузы 10,7 млрд руб.;
- при обучении в вузах 10,7 млрд руб.;
- при поступлении в сузуз 0,2 млрд руб.;
- при обучении в сузузах 0,6 млрд руб.

Таким образом, объём коррупции в образовании весьма значителен. Приведём диаграмму (см. рис. 1), позволяющую оценить относительные размеры «белых» — официальных — затрат на фоне других затрат семей на образование, «серых» (неофициальных, но и не криминальных) и «чёрных» — коррупционных.

Мы видим, что в затратах на подготовку и поступление в вузы взятки составляют более трети (37%) всех трат семей, в затратах на бесплатное обучение в вузах — 27%, а на платное обучение в вузах — 8%.

Формы коррупции: за что дают взятки?

Семьи дошкольников вынуждены давать взятки за поступление в желаемый детский сад и за хорошее отношение к ребёнку в детском саду и в учреждениях дополнительного образования, например, в музы-

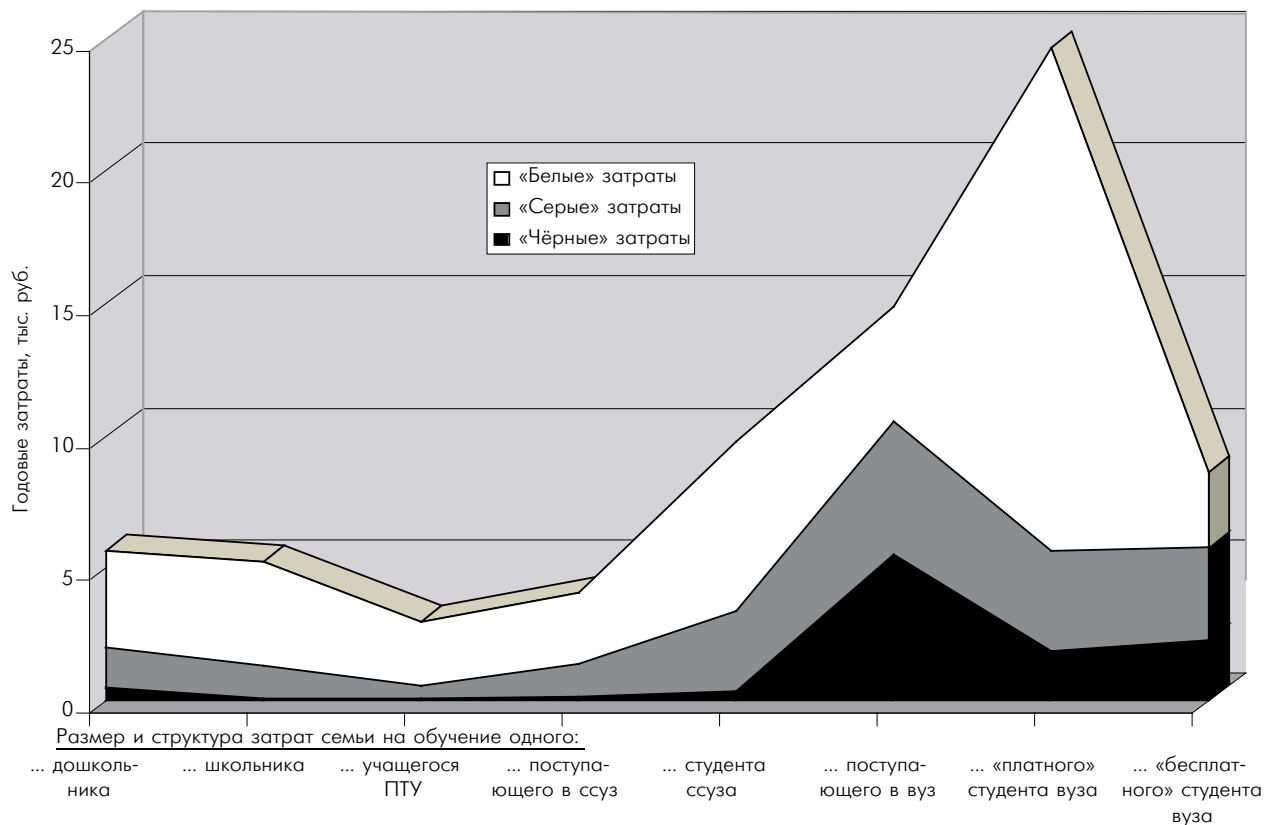


Рис. 1



Расходы семьи на подарки или плату за оценки на экзаменах, перевод на следующий курс, на другое отделение и т.д.

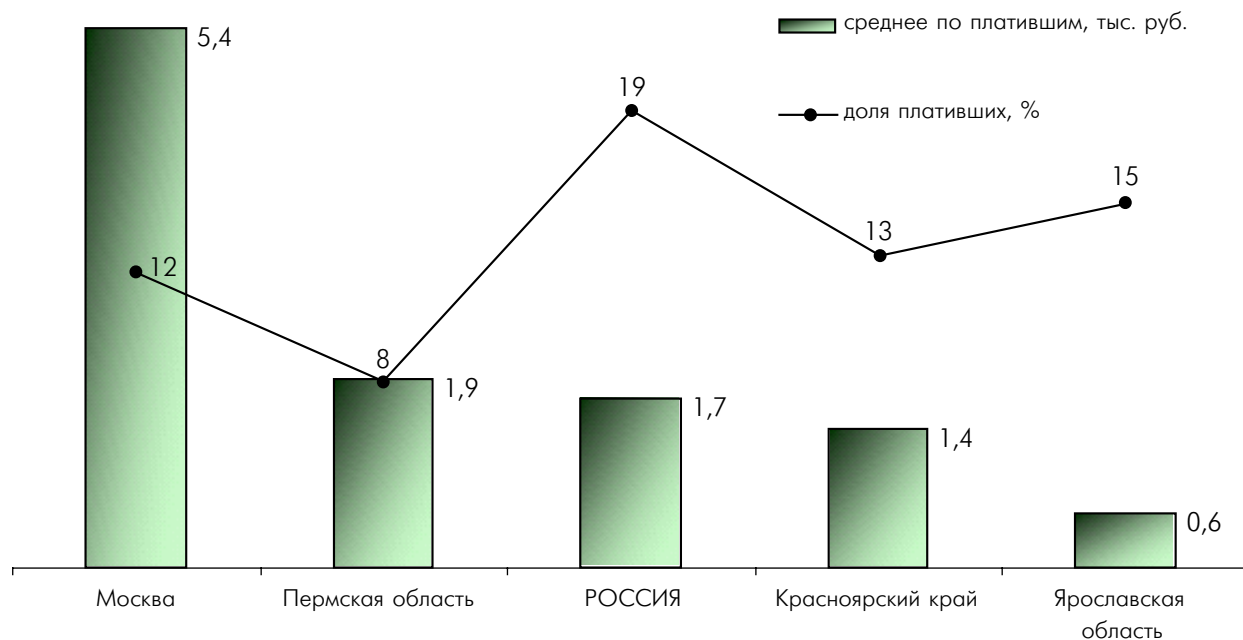


Рис. 2

2

Приведённые оценки получены по ответам респондентов на прямые вопросы анкеты. Очевидно, что многие не решились искренне ответить на эти вопросы. Поэтому задавались ещё и косвенные вопросы о случаях взяток, о типичном размере взятки и о принципиальной готовности заплатить.

кальной школе. Что касается школы, то здесь платят за приём в школу, за оценки в четверти, на экзамене и т.д.

При поступлении в вуз семьи платят за более мягкое отношение при оформлении документов, при медосмотре, на экзамене и при зачислении.

Во время учёбы в вузе платят за оценки на экзаменах, перевод на следующий курс, на другое отделение и т.д. Кроме того, распространён и такой вид теневых расходов, как оплата дипломов и курсовых работ, выполненных по заказу студентов другими людьми. И что самое ценное — самими преподавателями.

Отметим ещё одну важную форму коррупции — репетиторство. Часто обращаются к помощи репетитора — частного учителя. Однако нередко львиная доля этих средств фактически представляет собой плату не за обучение (хотя уроки и проводятся), а за неофициальную помощь в получении более высоких оценок при обучении в школе, на вступительных экзаменах в вуз. Более того, иногда хорошие уроки репетиторов имеют особую ценность в основном потому, что репетитор работает

в интересующем абитуриента вузе и знает о том, «что спросят». В таких случаях репетиторство из благородного труда, по сути, превращается во взяточничество, использование преподавателями своего служебного положения в корыстных целях.

Кто даёт взятки?

Взятки за обучение дают, конечно, далеко не все семьи. В одних социальных группах такие случаи более распространены, в других — менее. Так, наши исследования показали, что взятки как за школьное, так и за высшее образование более распространены в семьях работников сферы услуг и торговли.

Различаются размеры взяток и по регионам страны. Вот данные о распространённости и среднем размере взяток при учёбе в вузах по России в целом, в Москве и в отдельных областях страны² (см. рис. 2).

Социальная база взяточничества достаточно широка. Вот, например, как распределялись ответы респондентов в семьях со студентами на вопрос о готовности дать взятку за обучение в вузе.



Отвечая на прямой вопрос анкеты, решились сообщить о факте взятки в 12% всех семей со студентами. При этом более или менее уверенную готовность дать взятку при случае выразили 25% семей.

Склонность дать взятку, очевидно, зависит и от того, в каком населённом пункте живёт семья. Эта склонность чаще проявляется на этапе поступления в школу — у жителей крупных городов и мегаполисов; а на этапах обучения в вузе и особенно поступления в вуз — у жителей крупных городов (до миллиона населения), но не мегаполисов.

Эту зависимость можно объяснить так. У жителей мегаполисов есть спрос на коррупционные услуги, так как у них есть возможность заниматься на курсах и брать уроки у преподавателей вузов из тех же городов. У жителей малых городов и сёл нет поблизости вузов, но нет и средств на взятки. А вот у жителей крупных городов тоже нет по соседству вузов, но зато есть средства для выплаты взяток. Поэтому и коррупция здесь выше.

Почему многие терпимо относятся к взяткам?

Считается, что взятки в сфере образования вреда никому не приносят. Конечно, жалко платить деньги, особенно в тех случаях, когда можно бы их и не платить, но что делать?! Да и как же не сделать этого ради собственного ребёнка?!

Взятничество выгодно студентам и абитуриентам, поскольку:

- обеспечивает лёгкость обучения и формально высокий «рейтинг»;
- взятки в основном платятся из кармана родителей, а не из собственного кармана молодых людей;
- студенты могут подрабатывать вместо учёбы, зарабатывая производственный опыт (увеличивая возможности послеузовского трудоустройства).

Взятничество выгодно коррумпированным членам коллектива и руково-

Вопрос: А если бы представилась такая возможность, вы согласились бы платить, чтобы вашего ребёнка более мягко спрашивали на экзаменах, переводили на другой курс и т.д.?

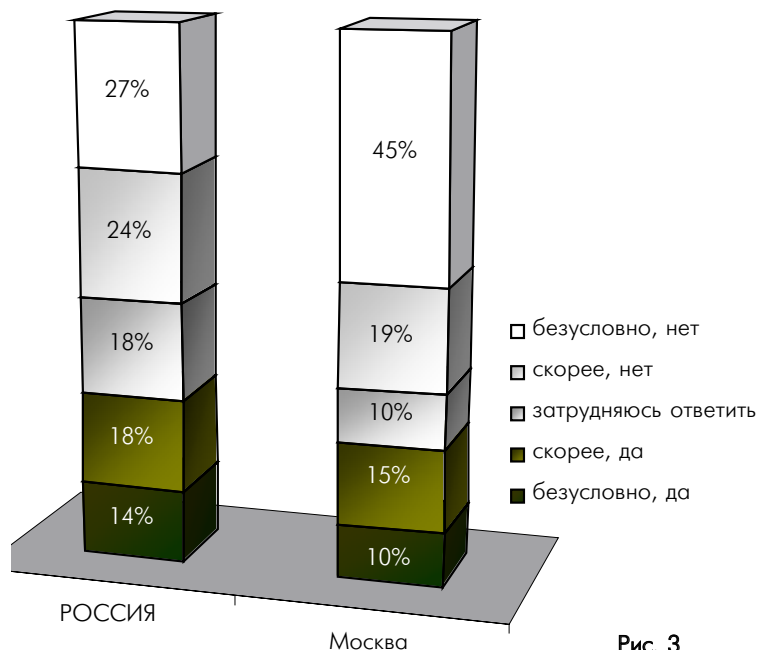


Рис. 3

дителям учебного заведения, поскольку оно обеспечивает:

- дополнительный лёгкий заработок;
- установление «особых» отношений с руководством (иерархическая коррупция для перестраховки рисков);
- управляемость преподавательского состава коррумпированным руководством (например, гарантия молчания членов коллектива при незаконной коммерческой деятельности администрации);
- упрощение комплектации учебного заведения педагогическими и административными кадрами при низких зарплатах и отсутствии социальных гарантий.

Конечно, коррупционные сделки — дело рискованное — за них могут и наказать. Но чаще этого не случается, так как в цепочке из трёх звеньев (родитель или ребёнок, который даёт взятку, преподаватель или иное должностное лицо, берущее взятку, и лицо, которому положено бороться с коррупцией, — «администратор») образуется взаимовыгодная коалиция.



Таким образом, взяточничество индивидуально рационально и внутренне оправдано, как правило, для обеих сторон: и для тех, кто даёт, и для тех, кто берёт взятки. Так, часто можно услышать довод, что у нас учителя (преподаватели, профессора, ректоры вузов, чиновники министерства) — люди бедные, а взятки просто помогают им свести концы с концами. Говоря так, обе стороны старательно закрывают глаза (и это тоже рациональное поведение) на то, что коррупция в образовании приводит ко многим отрицательным последствиям.

Отрицательные последствия коррупции в образовании

Во-первых, из-за коррупции постепенно снижается качество образования в стране: преподаватели теряют стимул к тому, чтобы хорошо учить, а ученики и студенты — к тому, чтобы действительно учиться. И что особенно прискорбно — снижается качество научных работ: диссертации сегодня также покупаются.

Во-вторых, подрывается репутация образования. Встретив необразованного выпускника с купленным дипломом, человек произвольно проецирует соответствующее мнение на всех остальных выпускников этого вуза или даже всех вузов.

В-третьих, коррупция в образовании воспитывает у молодёжи терпимость ко всем видам взяточничества и к нечестности, безнравственному поведению вообще. Они начинают рассматривать взятки как необходимый элемент экономической, социальной и политической жизни.

В-четвёртых, при традиции давать и брать взятки уже не нужно выделять средства на увеличение зарплаты преподавателей (они и так прокормятся), превращая тем самым систему государственного образования в систему «откупов» и «кормлений», хорошо известную в слаборазвитых социально-экономических странах.

Наконец, в-пятых, коррупционные денежные потоки искажают до неузнаваемости объективные сигналы рынка о по-

требностях в конкретных образовательных услугах. Так, выгоду от удачного решения в сфере образования получают лишь определённые люди, причём часто совсем не те, благодаря которым реально создан удачный образовательный продукт. Без адекватных сигналов рынка предложение этого образовательного продукта остаётся низким, продукт становится высокодефицитным, а это, как известно, — наилучшие условия дляздоимства.

Внешние эффекты разговоров о коррупции в образовании

Опасна не только коррупция в образовании как таковая, но и мнение общественности о степени её распространённости³. Общественное мнение свидетельствует о явном неблагополучии в этой области. Так, в 43% семей с дошкольниками слышали о взятках за приём в школу, в 83% семей с поступающими в вуз — о взятках за приём в вуз, в 73% семей со студентами вузов — о взятках при учёбе в вузе. В итоге в обществе воспитывается циничная мораль, что само по себе создаёт почву для ещё большего роста коррупции во всех сферах жизни. Почти каждый хотел бы, чтобы коррупции в стране не стало, но моральный климат сегодня таков, что очень многие без сомнений предложат или даже возьмут взятку, когда дело коснётся лично его.

Что делать для сокращения коррупции в образовании?

Для уменьшения коррупции нужна политическая воля, опирающаяся на поддержку населения. Необходимо обеспечить прозрачность и гласность приёма в учебные заведения, использовать более формализованные правила оценки знаний в процессе обучения. В частности, надо увеличить долю письменных и автоматизированных экзаменов в вузах.

Целесообразно сократить число возможных контактов, которые потенциально могут приводить к коррупционным сделкам: бесед родителей с преподавате-



лями и администрацией вузов по поводу успеваемости своих великовозрастных детей (в западных вузах это немыслимо). Необходима жёсткая ответственность руководителей всех звеньев власти за давление на администрацию учебных заведений или на преподавателей. Каждый случай обращения руководителя к подчинённому с просьбой нарушить «в порядке исключения» регламент учебного заведения по отношению к конкретному ученику должен быть письменно мотивирован. Наконец, нужны и правовые санкции за обнаруженные случаи взятки.

Как влияет коррупция на репутацию учебных заведений?

Коррупция подрывает в обществе веру в образование как ценность. Есть и другие аспекты её негативного влияния. Вуз «потребляет» абитуриентов и «производит» специалистов, то есть вуз (так же, как и школа) — элемент достаточно сложной экономической системы. Схематично его взаимодействие с внешней средой при отсутствии коррупции отражено на рисунке 4. Если же вуз коррумпирован, то это взаимодействие искажается (рис. 5).

Падает качество знаний абитуриентов, репутация вуза становится весьма сомнительной (словосочетание «продажный вуз» вызывает соответствующие ассоциации). Снижается качество обучения⁴ в вузе, специалисты ниже котируются на рынке и, как следствие, снижается конкурс при поступлении в этот вуз, в него поступают хуже подготовленные абитуриенты. Цепочка замыкается, и мы становимся свидетелями деградации вуза, подчас и целой отрасли образовательных услуг.

Откуда мы всё это узнали?

Информационной основой этого материала служат данные шести опросов, проведённых Фондом «Общественное мнение» в сентябре 2003 г.:

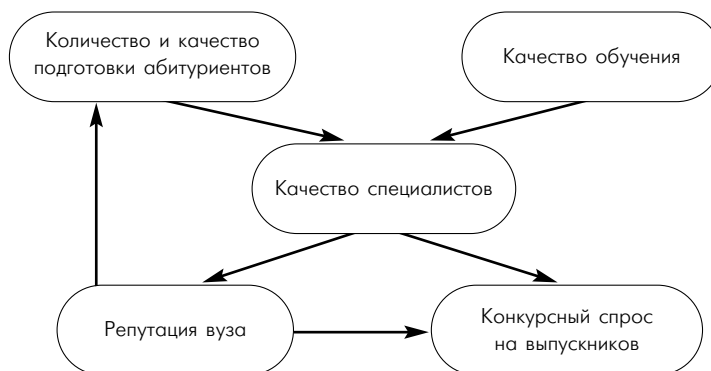


Рис. 4

- опроса населения России (случайная выборка домохозяйств, 9020 респондентов, в том числе 5611 респондентов — в семьях с детьми в возрасте от 4 до 20 лет включительно, 5410 результативных интервью);
- опроса населения г. Москвы (случайная выборка домохозяйств, 4500 респондентов, в том числе 2307 респондентов — в семьях с детьми в возрасте от 4 до 20 лет включительно, 2144 результативных интервью);
- опроса населения Красноярского края (направленная выборка домохозяйств, 700 респондентов в семьях с детьми);
- опроса населения Пермской области (направленная выборка домохозяйств, 704 респондента в семьях с детьми);
- опроса населения Ярославской области (направленная выборка домохозяйств, 705 респондентов в семьях с детьми);

4

Известно, что преподаватель вынужден ориентироваться на средний, а иногда и низкий уровень учащихся.

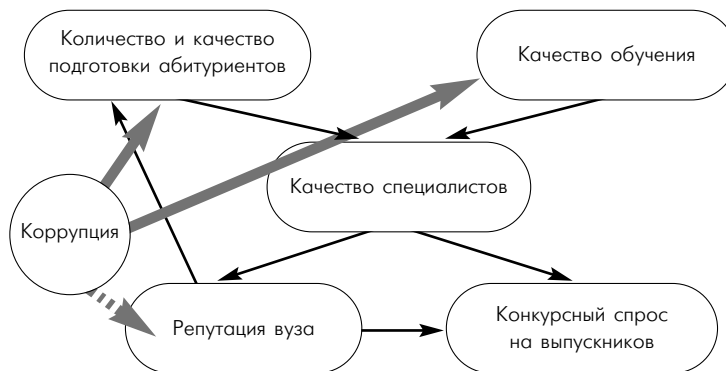


Рис. 5



— опроса в семьях студентов, поступивших в этом году на первый курс наиболее престижных московских вузов (направленная выборка, 649 респондентов в семьях с детьми).

Интервью проводились по месту жительства респондентов, на вопросы отвечал член семьи, владеющий информацией о размерах трат семьи на учёбу детей за учебный год (с сентября 2002 г. по август 2003 г.). Исследования проводились в рамках ежегодного мониторинга Государственного университета — Высшей школы экономики «Экономика образования». Кроме того, авторы использовали материалы многочисленных углублённых интервью и обсуждений с экспертами.

Более детальные сведения о результатах проведённых авторами и других исследований коррупции содержатся в информационном бюллетене «Коррупция в системе образования», на сайте Высшей

школы экономики (www.hse.ru, раздел «Мониторинг образования»), а также на сайте Фонда «Индем» (www.indem.ru).

...Итак, коррупция в сфере образования не изолирована от коррупции в обществе в целом. Нельзя победить коррупцию в одной отдельно взятой сфере, необходимы комплексные меры по предотвращению этого зла. Среди них — либерализация экономики, свобода слова, повышение роли гражданского общества в жизни страны.

* * *

Авторы считают своим приятным долгом выразить благодарность Я.И. Кузьминову, В.М. Полтеровичу и Г.А. Сатарову за помощь в проведении исследования и постоянное внимание к этому направлению работ.

Москва