

В диапазоне мер противодействия коррупции особенно важны превентивные меры — от тщательного отбора государственных служащих (путём введения психологических тестов и проверки на детекторе лжи) до пристального внимания к соотношению их доходов и расходов. Коррупция в сфере образования стала предметом экспертного анализа в рамках проекта «Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции». Этот проект был реализован Советом Европы совместно с Комиссией Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции в период с 2006 по 2007 г. на средства, предоставленные Европейской комиссией. Обмен мнениями на семинарах-совещаниях между российскими и европейскими экспертами при участии представителей российских органов власти, учреждений и СМИ позволил выработать ряд предложений по борьбе с коррупцией в области здравоохранения, образования и государственных закупок. С некоторыми экспертными разработками мер борьбы с коррупцией в области образования мы начинаем знакомить читателей журнала.

Эвелина Талапина, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

КОРРУПЦИЯ В ОБРАЗОВАНИИ — истоки и её преодоление

Квентин Рид,
эксперт Совета Европы

Образование во многих странах — одна из сфер, в наибольшей мере поражённых коррупцией. Коррупция в образовании должна стать одним из главных направлений работы антикоррупционного и международного сообществ, поскольку:

- образование — важнейшая сфера государственного сектора во многих странах с точки зрения финансовых и человеческих ресурсов;
- равный доступ к качественному образованию определён ООН как основное право человека;
- образование — главный способ формирования профессиональных элит страны;

- образование — наиболее важный фактор в создании и сохранении норм общественной этики, поскольку его ключевая задача — прививание ценностей и этических норм.

Коррупция в сфере образования может привести к значительным нарушениям в распределении государственного финансирования, подрыву равного доступа к качественному образованию, снижению уровня профессиональных элит и восприятию коррупции учениками и студентами как поведенческой нормы.

Виды коррупции в образовании

В образовательных системах коррупция встречается в решениях о стратегии,

финансировании, закупках, кадровой политике и в самом образовательном процессе.

Решения о стратегии и сертификация школ

Коррупция может деформировать решения о стратегиях в образовательной системе: снизить долю государственных расходов на образование, повлиять на решения по инвестициям, если решение, например, о строительстве школы, её размерах и оснащении принимается на основе политических или личных выгод, а не на основе объективных критериев, основанных на потребностях. Решения о продаже школьного имущества также могут быть вызваны коррупционными причинами: решения многих школ в Великобритании о продаже спортивных и игровых площадок коммерческим структурам вызвали вопросы о том, не были ли финансовые соображения (если не коррупция) поставлены выше образовательных потребностей детей.

Коррупция возникает при сертификации образовательных учреждений: в странах с переходными посткоммунистическими режимами быстро растёт число частных образовательных учреждений, однако системы сертификации остались старыми: они основаны на пространственных критериях оценки (таких как оценка качества школы), что расширяет возможности чиновников, ответственных за сертификацию, вымогать взятки. С 1991 по 2003 г. в России было основано 392 частных высших учебных заведения, но только треть из них была сертифицирована Министерством образования.

Финансирование

Все государства, имеющие образовательные системы, сталкиваются с задачей распределения денег (обычно из центрального бюджета министерства) школам, так, чтобы они были использованы наилучшим и наиболее рациональным образом. При этом возникает несколько очевидных коррупциогенных рисков:

- во многих отчётах подчёркивается роль низких зарплат учителей в формировании

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

условий для процветания коррупции. Всемирным банком было отмечено сильнейшее падение (на две трети с 1990 г. до трёх процентов в 2000 г.) доли ВВП, направляемой на образование в России. Хотя эта тенденция резко поменяла направление с 2000 г., Банк и в 2004 г. расценивал зарплаты как ключевую проблему в системе финансирования образования;

- поскольку средства направляются из центра в регионы, в органы управления образованием и учебные заведения, они могут быть «перенаправлены» чиновниками или политиками. Наблюдения за изменениями в государственных расходах в разных странах позволили обнаружить огромные расхождения между средствами, направленными учебным заведениям центральным правительством, и объёмом средств, действительно полученных учебными заведениями. Например, с 1991 по 1995 г. в Уганде школы получили только 13% дотаций, выделяемых центральным правительством на основе числа учеников. Эта проблема характерна для менее развитых стран (включая посткоммунистические);

- учебные заведения могут предоставлять центральным властям неточную информацию, чтобы обеспечить себе бо́льшую, чем им положено, часть средств. Характерный пример — использование учителей-«призраков» (фиктивных) или завышение числа классов или учеников. Таким образом, чем сложнее критерии выделения бюджетов для школ и чем слабее надзор и контроль, тем больше подвержен коррупции процесс выделения средств;

- коррупция может также затронуть и управление средствами, уже полученными школой: административный персонал может «откачивать» деньги при расчётах наличными и слабым учёте финансовых операций.

Закупки

Как и в любой другой сфере, где значительные объёмы денег расходуются на государственные нужды, закупки в системе образования — сфера, подверженная коррупции. Хотя закупки непосредственно связаны с финансированием образования, это концептуально другой вопрос, так как он связан с решениями о расходовании средств, которые уже были выделены. Существенная часть закупок производится на уровне центрального министерства образования, остальное — на более низких уровнях (региональное управление образованием или сама школа).

Существует два основных вида закупок, относящихся к образованию: контракты на выполнение работ (строительство школ или других образовательных учреждений) и контракты на поставку учебников и других учебных материалов.

Что касается контрактов на выполнение работ, коррупционные решения об инвестициях могут сопровождаться коррупционными процедурами по выбору строительных компаний для таких инвестиций. В Южной Италии, например, причиной ужасного качества строительства (обрушились крыши в нескольких школах) была систематическая коррупция. В отношении контрактов на поставку коррупция возможна в разработке, изготовлении и распределении учебников и других учебных материалов.

Персонал

В подавляющем большинстве стран зарплаты составляют более 70% образовательных бюджетов. Обычно в сфере образования занято больше работников, чем в любой другой бюджетной сфере: важнейшее значение для функционирования образовательной системы имеют способы найма, распределения, продвижения учителей. Но при найме, назначениях главным часто становятся не квалификация и достижения кандидатов,

а взятки, семейные или дружеские связи, принадлежность к какой-либо политической партии, этнической группе, религиозному сообществу или полу.

Коррупцией могут быть затронуты кадровые решения руководителей школ и административных работников, деятельность контрольных органов, одна из задач которых — обеспечить надлежащее выполнение учителями своих обязанностей. Подкуп инспекторов для того, чтобы покрыть пропуск учителем занятий (распространённое явление во многих слаборазвитых странах) или игнорирование жалоб — естественное следствие коррупции, с помощью которой учительские вакансии получают не самые лучшие кандидаты.

Образовательный процесс

Последняя по списку (но не по значению) сфера коррупции в образовании — и, возможно, наиболее непосредственно влияющая на учеников (студентов) — это коррупция внутри самого образовательного процесса в школах, где поступление, качество обучения, результаты тестов и экзаменов определяются и подвержены влиянию критериев, не связанных с профессиональными стандартами, заслугами и способностями.

Такая коррупция может иметь следующие формы:

- ученики принимаются в школу за деньги или другие блага для учителей, а не на основе ясных объективных критериев. Школы могут также предоставлять места в обмен на финансовую помощь;
- ученики или родители могут передавать учителям деньги или другие блага в обмен на хорошие оценки на школьных тестах или экзаменах. В системах, где разработка и оценки экзаменов децентрализованы или где распространены устные экзамены (как в посткоммунистических странах)

для такого вида коррупции есть благоприятные условия;

- за взятки ученикам (студентам) или при поступлении в высшее учебное заведение, заранее раздаются экзаменационные листы или вопросы;
- учителя дают ученикам частные уроки помимо школьного расписания (или даже в рамках школьных уроков) как условие получения хороших оценок или стандартного количества и качества обучения в школе.

В отчёте Всемирного банка отмечается, что в России «Неравенство усиливается за счёт образования с частным финансированием, и ситуация ухудшается за счёт всё более частых случаев неофициальных выплат». Отмечаются также проблемы с коррупцией в связи с выпускными школьными экзаменами, поэтому одна из целей введения Единого госэкзамена для выпускников школ — уменьшение коррупции.

Стратегии по ограничению коррупции в образовании

Такие можно сгруппировать в две основные категории: общие и специальные. Общие стратегии — это стратегии и меры по снижению коррупции, применяемые не только в сфере образования; специальные стратегии разработаны только для сферы образования.

1. Общие стратегии

Существует три основных типа общих стратегий, имеющих значение для сферы образования: законодательство по противодействию взяточничеству и злоупотреблению служебными полномочиями, регулирование государственных закупок и бюджетные процессы.

*Законодательство
по противодействию взяточничеству
и злоупотреблению служебными
полномочиями*

К чиновникам государственных учреждений, отвечающим за управление и финансирование

системы образования, должны применяться ясные юридические нормы по борьбе со взяточничеством, с соответствующими санкциями за их нарушение. Более того, учителя и административный персонал в образовательных учреждениях по определению являются государственными чиновниками.

Вопрос о взятках учителям имеет особое значение. Нередко нормы закона о взяточничестве применяются только к государственным чиновникам, не включая туда учителей, или не совсем ясно определяя понятие «государственного чиновника»; такова была, например, ситуация в Польше, по крайней мере до последнего времени. В случаях, когда понятие взяточничества применяется только к сделкам с участием государственных чиновников, в это определение необходимо включать учителей. Другое решение — например, из Чешского законодательства — применение законов о взяточничестве к действиям любого лица, занимающего ответственный пост, действующего — за неположенные блага — во вред общественным интересам, независимо от того, является ли он/она государственным чиновником или нет.

*Регулирование
государственных закупок*

Закупки в сфере образования в принципе не отличаются от закупок в любой другой области, и наименьший уровень коррупции в этом процессе означает следование тем же стратегиям и мерам, которые необходимы для закупок вообще. Закупки в сфере образования могут сталкиваться со специфическими особенностями, в частности, с тем, что часто цена может быть не самым важным критерием при заключении контрактов: в первую очередь это касается учебников и других учебных материалов, где жизненно важно установить стандарты качества или критерии для процедуры закупок.

Бюджетные процессы

Общие бюджетные процессы оказывают сильнейшее влияние на коррупциогенность процесса принятия бюджетных решений. Вопрос об общих бюджетных процессах рассматривается отдельно, хотя и непосредственно связан с особенной для каждой страны системой финансирования образования.

Важно, чтобы главные инвестиционные решения в системе образования были открыты для общественного контроля, а процедура принятия бюджета позволяла минимизировать возможность ненадлежащего влияния. В федеральных системах — таких как Российская Федерация — задача повышения прозрачности и эффективности бюджетных процессов ещё более сложна, и Всемирный банк отмечал, что Россия «ещё не разработала удовлетворительную и сбалансированную федеральную бюджетную систему, что особенно необходимо для всей социальной сферы, включая здравоохранение и образование».

Весьма полезный инструмент оценки справедливости бюджетов на образование — Проверки по контролю государственных расходов (ПКГР). В ходе ПКГР собирают информацию о средствах, выделяемых центральным правительством на образование, и сравнивают эти данные с информацией от нижних уровней системы — региональных управлений образования и самих школ — для оценки того, в какой мере выделенные средства действительно дошли до получателей.

2. Специальные стратегии

Сертификация

Коррупция в процессе сертификации школ наносит прямой удар по их качеству, так как объективные критерии заменяются взятками. Коррупция при сертификации — проблема прежде всего частных образовательных уч-

реждений, стремящихся войти в систему, на уровне среднего и высшего образования.

Одной из главных причин коррупции при сертификации в посткоммунистических странах становится то, что критерии принятия решения о сертификации школы слишком пространны: «Качество», помимо выполнения некоторых важнейших критериев, не должно подвергаться контролю на этапе сертификации школ» (М. Кэннинг).

Финансирование и аудит

Два основных аспекта политики финансирования образования имеют ключевое значение для коррупционной уязвимости системы образования. Первый — уровень финансирования. Там, где образованию выделяется недостаточно средств, одним из возможных последствий будет снижение равенства в доступе к качественному образованию: рост коррупции в виде взяток может стать важным средством получения недостающих мест. Кроме того, могут непропорционально снижаться зарплаты учителей, поскольку другие статьи расходов урезать сложнее, а падение зарплаты может усилить мотивацию к участию в коррупционных схемах. Россия всё ещё отстаёт от других стран Центральной и Восточной Европы по доле ВВП, расходуемой на образование.

Второй и важнейший аспект — метод финансирования школ и других образовательных учреждений. Существует два основных способа финансирования, и разные страны занимают разные позиции в диапазоне между ними:

а) Финансирование из бюджета на основе вводных данных.

Традиционно в европейских системах образования существовала практика выделения ресурсов центральным министерством образования на основе смет из «вводных данных», предоставляемых школами, среднего размера класса, числа классов по предмету, числа зданий и т.д. Если сметы

превышают выделяемый на образование бюджет, должен быть найден компромисс на основе переговоров со школами, или средства урезаются до процентной доли общей сметы. Тогда средства должны ежемесячно выделяться напрямую школам, которые могут расходовать деньги только по заявленным целям.

В России всё ещё в основном действует такая модель. Согласно Всемирному банку «в результате процесс распределения бюджета, связанный с торгом и возможностью манипуляций, является непрозрачным, непредсказуемым, неудобным и... приводит к неэффективному и негибкому использованию дефицитных ресурсов».

Финансирование, основанное на таких принципах, создаёт широкое поле для «раздувания» школами различных «вводных данных» — например, преувеличивая размеры классов, зданий и т.д.

б) Финансирование на основе показателей.

Всё чаще правительства финансируют сферу образования на основе показателей, способом, определённым как «правило выделения ресурсов школам, одинаково применяемое ко всем школам определённого типа в рамках образовательного округа». Это означает, что школа получает средства на основе показателя, который, в свою очередь, главным образом получен из числа учеников и их возраста, поэтому финансирование на основе показателей часто используется как синоним выражения «подушевое финансирование». Получив средства, школа затем самостоятельно принимает некоторые или все решения по расходам. Привязывая финансирование к числу учеников/студентов, правительство устанавливает финансирование на объективной основе, доступной и понятной обществу. Наличие информации о результатах работы школ позволяет усилить родительский контроль. Эта система уменьшает возможность предоставлять недостоверную информацию для получения большего объёма средств. И, наконец, школы заинтересованы расходовать средства более эффективно, поскольку они сами принимают решения о расходах и вознаграждаются за экономию по какой-либо статье, чего не бывает при системе финансирования на основе «вводных данных».

в) Наилучшее сочетание: финансирование на основе показателей + чёткие финансовые процедуры и аудит.

Финансирование на основе показателей стало обычной моделью в Западной Европе, есть серьёзные причины думать, что это приведёт к более эффективному распределению средств. Эксперты в сфере образования согласны в том, что финансирование на основе показателей в сочетании с децентрализованным контролем за расходами также может снизить коррупцию, по меньшей мере, коррупцию среди чиновников центрального аппарата (но создаст условия для мелкой коррупции при использовании средств на уровне школы). Основываясь на своих исследованиях, они делают вывод, что для снижения коррупции с помощью финансирования на основе показателей необходимо выполнять следующие условия:

- руководители школ и советы управляющих имеют достаточную подготовку в финансовых процедурах, по которым есть подробное руководство;
- управляющие советы и/или советы школ должны быть в достаточной мере проинформированы о процессе финансирования, чтобы иметь возможность обнаружить злоупотребления или коррупцию;
- должны быть стандартные общенациональные формы финансовой отчётности;
- должен проводиться регулярный внутренний контроль обученным лицом, независимым от руководителя школы;
- должен проводиться тщательный и регулярный внешний аудит — либо государственными контрольными органами, либо частными, независимыми от школы аудиторами;
- статистика, предоставляемая школами для финансирования, должна быть подвергнута внешним проверкам;
- подробности формул распределения средств должны быть разъяснены достаточно подробно и ясно, чтобы достичь большего понимания как внутри, так и вне школы, среди как специалистов, так и не специалистов.

В России проводятся эксперименты с финансированием на основе показателей в небольшом числе регионов. Однако результаты пока неясны, нужно проделать ещё огромную работу по улучшению финансовой системы, и — важнее всего — разработать адекватные нормативные условия и государственные механизмы тестирования, мониторинга и отчётности как финансовых данных, так и школьных тестов и результатов экзаменов.

с) Системы управления персоналом.

Для того, чтобы минимизировать коррупцию в системе управления персоналом, жизненно важно установить ясные, объективные и прозрачные критерии для подбора, найма, продвижения и вознаграждения учителей. Школы должны располагать установленными стандартными процедурами описания и оценки работы учителей. В органах управления должны быть в достаточной мере представлены все заинтересованные стороны (особенно родители), чтобы они могли участвовать в выявлении плохо работающих учителей; такие органы должны иметь полномочия либо самостоятельно решать эти вопросы (например, инициируя санкции) либо уведомлять о них соответствующий контрольный орган.

Процедуры поступления

Так же, как при подборе учителей, коррупция при поступлении учеников/студентов будет минимизирована, если критерии и процедуры поступления будут ясными, объективными и прозрачными. В начальном и среднем образовании полное внедрение системы финансирования на основе показателей может быть эффективным, так как более успешные школы получают больше ресурсов, таким образом удовлетворяя спрос на места в хороших школах и снижая значение коррупции, влияющей на отбор поступающих учеников. Поступление в высшие учебные заведения должно быть, прежде всего, основано на принципах стандартных общегосударственных экзаменов: в этом случае возможности для коррупции при поступлении также будут уменьшены, если принимать решения будет группа педагогов.

Тестирование и экзамены

Тестирование и экзамены наиболее подвержены коррупции. Для минимизации возможности выставлять оценки в обмен на блага при подготовке тестов и экзаменов необходимо следовать принципам:

- главные тесты и экзамены в начальной или средней школе — в частности, выпускные экзамены — должны быть унифицированы для всей страны;
- важные экзамены должны быть основаны на более чем одном виде оценки — например, сочетании письменной работы, опросника, оценки работы в течение курса и устного экзамена;
- количество устных экзаменов должно быть ограничено, и, в идеале, они должны проводиться только для тех предметов, где безусловно необходимы (изучение языков — очевидный пример);
- критерии и процедуры выставления оценки на экзамене должны быть чётко изложены и обязательны. По возможности, оценки на экзаменах должны выставляться независимыми экзаменационными агентствами, как, например, в Великобритании.

Россия предприняла серьёзные шаги по направлению к унификации экзаменов, внедрив Единый государственный экзамен (ЕГЭ) в 2001 г. для учеников, завершающих среднее образование. По данным Всемирного банка, экзамен получил в России быстрое распространение.

Подарки и пожертвования

Помимо установления и применения ясных объективных критериев поступления и проведения экзаменов, должны быть чёткие правила получения учителями подарков от учеников и родителей, получения школами финансовых пожертвований. Такое руководство может включать обязательство школ публиковать информацию

о получаемых финансовых пожертвованиях, в противном случае будут созданы условия для предоставления мест в обмен на финансовые пожертвования родителей, что и происходило даже в самых уважаемых образовательных учреждениях.

Профессиональные стандарты и кодексы поведения

Важнейший элемент любой системы образования — наличие ясных и широко распространённых профессиональных стандартов. Структуры, отвечающие за управление системой образования в развитых странах, неизменно издают и внедряют комплекс профессиональных стандартов и/или кодекс поведения, который однозначно определяет основные положительные принципы, которым учителя должны следовать, и поступки, которых они должны избегать. Нельзя недооценивать роль таких стандартов и кодексов в формировании культуры и норм, устойчивых по отношению к коррупции.

Пример документа такого рода — Кодекс поведения и практики Генерального учительского совета в Англии, вместе с Заявлением о профессиональных принципах и практике для учителей. В Кодексе поведения содержатся жёсткие и ясные разъяснения как об основных принципах, так и о ситуациях — включая связанные с коррупцией — несовместимых с такими принципами.

Ограничения частных уроков

Частные уроки часто связаны с коррупцией, если они оплачиваются родителями или учащимися (как условие получения хороших оценок). Всемирный банк высказался по поводу ситуации в высших учебных заведениях: «Сверх платы за обучение частным и некоторым государственным учреждениям, студенты часто оказываются вынужденными оплачивать и «неофициальные» занятия...». К таким ситуациям могут приводить и крайне низкие зарплаты преподавателей. Имеет смысл рассмотреть специальные ограничения на частные уроки, например, регистрацию преподавателей, запреты на частные уроки для учащихся, которым учителя уже преподают в школе.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Процедуры обработки жалоб и обратная связь

Как и в других общественных организациях, учебным заведениям важно установить процедуры обработки жалоб, подаваемых родителями или учениками/студентами. Жалобы могут касаться поведения преподавателей или управления и финансирования учебного заведения. Существует три наиболее важных аспекта процедур обработки жалоб:

- должен быть орган, независимый от лиц, на которых подаются жалобы, например, представительный Школьный совет или региональное управление образования. В случае финансовых нарушений необходимо также обеспечить передачу жалоб в независимые аудиторские органы;
- обрабатываться жалобы должны в соответствии с правилами и инструкциями, регистрацией и хранением жалоб в письменной форме;
- когда жалобы касаются поведения преподавателей, важно защитить составителей жалоб от репрессий против ученика (студента), подающего жалобу (или родители которого подали жалобу). В той же мере важно обеспечить надёжную защиту преподавательскому составу, сообщающему о нарушениях в работе администрации учебного заведения.

Дисциплинарные меры и санкции

Часто первым шагом реагирования на подозрения в нарушениях (включая коррупционные) становится дисциплинарное разбирательство внутри школы. Важно, чтобы такие разбирательства регистрировались, проводились органом с достаточно широким представительством (например, Школьным советом или Школьной инспекцией).

При подтверждении информации о нарушениях, орган, ведущий разбирательство, должен иметь полномочия применять адекватные санкции.

Руководство

Для успешного выполнения названных стратегий и мер школам и университетам жизненно важно иметь адекватные структуры руководства. В то время как полномочия по управлению учебным заведением лежат на директоре, руководящие структуры существуют прежде всего для выполнения задач:

- быть площадкой для представительства всех местных заинтересованных сторон, в частности, преподавателей, родителей, других специалистов в образовании, и других организаций и групп гражданского общества (например, представители детей с отклонениями или национальных меньшинств);
- принимать важные или стратегические решения;
- осуществлять надзор как над финансовым управлением школ, так и над поведением преподавателей;
- принимать и рассматривать жалобы родителей;
- участвовать в дисциплинарных разбирательствах против преподавателей.

Школьные (или университетские) советы также рассматриваются в специальной литературе как механизмы посредничества между государством и конечным поставщиком услуг образования, и этот буфер может иметь особую важность в странах, где администрация политизирована и сектор образования подбирает персонал по признаку политической приверженности, а не заслуг.

Инспекционные органы

Для надзора за соблюдением учебными заведениями обязательных стандартов

в европейских странах созданы профессиональные школьные инспекции, в обязанности которых входит проведение регулярных проверок. В посткоммунистических странах школьные инспекции обычно слабые и больше сосредоточены на проверке формальных показателей, чем школьной деятельности по существу. Важно обеспечить инспекции достаточными ресурсами.

Заключение: необходимость комбинированного подхода

Коррупция в образовании — не однородное явление, она принимает множество различных форм, затрагивая различные элементы системы образования. Чрезвычайно важным уроком из опыта развитых стран в формировании систем образования является то, что ни одна из стратегий и мер, предложенных в этом документе, не будет работать по отдельности; каждая из них требует определённых условий, в частности, выполнения других перечисленных здесь стратегий; очевидный пример — финансирование на основе показателей, которое не принесёт ожидаемых выгод без адекватной системы финансового контроля. Кроме того, сам размер систем образования говорит о масштабности задач реформирования, которое осуществляется в течение длительного периода, при наличии системного видения и политического консенсуса. По отношению к России отметим заявления Всемирного банка:

«К сожалению, Россия имеет долгую историю объявления реформ образования, доктрин, концепций и новых норм, но сохраняет укоренившиеся традиции в системе практически неизменными. Этого можно избежать на этот раз, только если осуществление новых планов будет должным образом спланировано и узаконено». **НО**