

Коррупция в системе образования России

В.Л. Римский, заведующий отделом социологии Фонда ИНДЕМ

Содержание	
Понимание и особенности российской коррупции	1
Наиболее известные понимания коррупции.....	2
Юридическое понимание коррупции.....	2
Экономическое понимание коррупции.....	2
Понимание коррупции с позиций управления.....	3
Социологическое понимание коррупции.....	3
Ограниченность пониманий коррупции.....	5
Юридические признаки коррупции.....	5
Признаки институциональной коррупции.....	7
Бюрократическое государственное управление – один из важнейших факторов широкого распространения коррупции в России.....	8
Коррупция в дошкольном и общем среднем образовании	9
Коррупция в детских садах	9
Коррупция в средних общеобразовательных школах	10
Коррупция в высшем образовании.....	11
Лицензирование и аккредитация	11
Поддельные дипломы о высшем образовании и учёных степенях.....	11
Выгодность взяточничества для преподавателей и студентов.....	12
Проблемы противодействия взяточничеству в вузах.....	13
Признаки коррупции в Едином государственном экзамене	16
Бюрократическая логика во внедрении ЕГЭ.....	16
Результаты внедрения ЕГЭ.....	18
Законопроект, касающийся совершенствования правового положения бюджетных учреждений.....	21
Государство перестаёт поддерживать бесплатное для граждан общее среднее образование.....	21
Недовольство многих граждан планируемыми изменениями в системе образования.....	25
Результаты исследований коррупции в образовании Фонда ИНДЕМ	28
Сведения о методике анализа данных.....	28
Отношение к потенциальным коррупциогенным ситуациям в образовании ..	29
Оценка некоторых рынков коррупции в системе образования.....	32
Оценка последствий коррупции в системе образования.....	35
Выводы и рекомендации	36

Понимание и особенности российской коррупции

Коррупция – это довольно сложное и неоднозначно понимаемое понятие. Оно описывает социальное явление, которое развивается во времени, имеет исторический характер и существенно зависит от социальных условий и традиций той или иной страны. Поэтому от понимания сущности и содержания понятия коррупции, от того, какие действия и в каких условиях квалифицируются как коррупционные, во многом зависит какой уровень коррупции приемлем для того или иного общества, а также какими могут быть методы и средства реального противодействия коррупции.

Суждения и оценки того, какими в российской системе образования могут быть признаки коррупции в действиях должностных лиц и граждан, в принимаемых органами власти решениями и в методах их исполнения, во многом зависит от того как понимается коррупция.

Наиболее известные понимания коррупции

Опишем наиболее известные понимания коррупции в нашей стране. Эти описания, как и их названия, во многом являются условными, потому что редко применяются в чистом виде, существенно чаще они используются в тех или иных комбинациях. Кроме того, возможны и другие понимания коррупции, но приводимый ниже перечень показывает практически все значимые для противодействия коррупции варианты её понимания.

Юридическое понимание коррупции

Юридическое понимание коррупции доминирует в государственном и муниципальном управлении, деятельности правоохранительных органов и судов в современной России.

Коррупцией в таком понимании, чаще всего, считается преступление, связанное с использованием служебного положения или социального статуса должностного лица в личных или корпоративных интересах. Чаще всего, такой интерес сводится к получению незаконных доходов, а правонарушения или преступления сводятся к тем или иным вариантам получения или дачи взяток, а также к подкупу должностных лиц.

Предметом взятки или коммерческого подкупа наряду с деньгами, ценными бумагами и иным имуществом могут быть выгоды или услуги имущественного характера, оказываемые безвозмездно, но подлежащие оплате (предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дачи и т.п.). Выгодами имущественного характера могут быть: занижение стоимости передаваемого имущества, приватизируемых объектов, уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими ссудами и т.п.

Юридическое понимание коррупции, следовательно, включено в нормы Уголовного кодекса РФ, что позволяет осуществлять уголовное преследование коррупционеров. Но эта особенность юридического понимания коррупции приводит и к существенным трудностям в реальном противодействии коррупции, потому что такие действия почти всегда совершаются скрытно, без документальных свидетельств, без свидетелей, в присутствии только самих коррупционеров. Поэтому доказать совершение коррупционного преступления крайне сложно.

В российских условиях такое доказательство затрудняется ещё и тем, что по нормам законодательства взяткой считается только получение денег, ценностей или иного имущества за совершение или отказ от совершения действий, которые входят в служебные полномочия должностных лиц. Следовательно, если деньги, ценности или иное имущество получает посредник, который не имеет должностных полномочий решить ту или иную проблему за взятку и не признаётся в том, что обязан был отдать взятку должностному лицу, действия такого посредника невозможно квалифицировать как взятку. Чаще всего, такие действия посредников квалифицируются как мошенничество, а должностные лица, которые должны были за взятку решить ту или иную проблему взяткодателя, вообще уходят от уголовной ответственности за коррупцию. При этом никакой другой ответственности за коррупцию в нашей стране не предусмотрено.

Экономическое понимание коррупции

Экономическое понимание коррупции используется исследователями, а также в некоторых случаях в практике принятия решений экономического блока правительства РФ.

Коррупция в системе образования

Коррупцией в экономическом понимании, чаще всего, считается деятельность должностных лиц государственного или муниципального управления и частного бизнеса, приносящая финансовые потери и потери других ресурсов для государства, местных сообществ, бизнеса, для развития отраслей и экономики страны в целом, а также в некоторых случаях – для развития социальной сферы.

По уровню финансовых потерь в таком понимании, чаще всего, оценивается опасность совершения тех или иных коррупционных действий, а также общие объёмы потерь государства и общества от коррупции. При таком понимании коррупции противодействие её проявлениям затрудняется тем, что потери для государства и общества могут приносить и другие преступления, а также действия, не являющиеся преступлениями. Следовательно, такое понимание коррупции является весьма расширительным, слабо учитывающим специфику совершения именно коррупционных, а не иных действий должностными лицами.

Понимание коррупции с позиций управления

Известно также понимание коррупции с позиций управления. К коррупции в таком понимании чаще всего относится нарушение или разрушение нормального, нормативного, описанного в Конституции РФ, законах и других нормативных документах, государственного или муниципального управления, нередко приводящее к системной неэффективности управления в результате того, что личные или корпоративные интересы начинают доминировать над государственными и общественными.

Такое понимание коррупции показывает важный признак совершения коррупционных действий должностными лицами – их неэффективность для решений заявленных ими проблем, их направленность на решения проблем личных или корпоративных. Но и такое понимание коррупции создаёт определённые трудности в противодействии коррупции, поскольку оценка действий должностных лиц, как эффективных или неэффективных, всегда является субъективной, кроме того, сильно зависящей от того, в какой перспективе – краткосрочной, среднесрочной или долгосрочной – такая оценка проводится.

При таком понимании коррупции, она не обязательно связывается с совершением преступлений, достаточным признаком коррупции является неэффективность действий должностных лиц для решений государственных или общественных проблем. Поэтому такое понимание коррупции практически не используется при вынесении приговоров судов в современной России. Но, тем не менее, такое понимание коррупции могло бы способствовать реальному противодействию её распространению в нашей стране, если бы, например, становилось одним из оснований увольнения от должностей лиц, совершающих такие действия. Но, к сожалению, такое понимание коррупции практически не используется в практике принятия решений правительством РФ и другими органами власти в нашей стране.

Социологическое понимание коррупции

Социологическое понимание коррупции связывает совершение коррупционных действий с социальными институтами¹ и с социальной средой², в которой они совер-

¹ Социальный институт (social institution) здесь понимается как совокупность норм, предписаний и требований, связанных с определенной организационной структурой, посредством которых общество контролирует и регулирует деятельность индивидов в наиболее важных сферах общественной жизни. Социальные институты, как правило, являются исторически сложившимися устойчивыми формами организации совместной деятельности и взаимодействий индивидов. Институты не всегда осознаются индивидами, но регулируют их действия. А для обеспечения соблюдения норм, предписаний и требований социального института в обществе, как правило, создаются и функционируют соответствующие социальные организации.

² Социальная среда (social environment) здесь понимается как совокупность материальных, экономических, социальных, политических и духовных условий существования, формирования и деятель-

шаются. Во многих случаях коррупционные действия осуществляются под воздействием социальных институтов и социальной среды независимо от их приоритетов и желаний должностных лиц и других участников коррупционных действий. Во многих случаях нормы таких социальных институтов являются не правовыми, а неформальными, не всегда даже соответствующими нормам морали и нравственности.

Коррупцией в социологическом понимании, чаще всего, считается использование неформальных связей и отношений при решении политических, государственных и муниципальных проблем в личных или корпоративных интересах. Коррупционное поведение в таком понимании связано с осознанным, а нередко и неосознаваемым подчинением социальным институтам. Процедуры решений таких проблем нередко связываются с фаворитизмом и клиентелизмом, особенно в области принятия кадровых решений и последующего содействия деятельности получившим таким образом свои назначения должностным лицам.

Наиболее адекватным российским условиям, по-видимому, является признание коррупционными любых действий, нарушающих нормальное, нормативное регулирование и развитие той или иной отрасли, сферы деятельности и страны в целом посредством использования публичных возможностей для реализации личных или корпоративных интересов в ущерб общественным. При этом интересы не обязательно должны быть материальными, они могут быть и нематериальными, когда действия производятся в соответствии с какими-то идеями или по идеологическим мотивам, например.

Нормальным, нормативным регулированием и развитием той или иной сферы деятельности и страны в целом можно считать такое, которое к настоящему периоду зафиксировано в действующих международных документах и соглашениях, планах и программах развития нашей страны, её отдельных отраслей и регионов, в Конституции РФ и принятых на её основе законах и других нормативных документах.

При использовании такого понимания коррупции становится понятным, что к совершению коррупционных действий не всегда приводят корыстные или иные интересы должностных лиц или других индивидов, а воздействие на них социальных институтов и определяемых ими социальных норм. Такая коррупция очень опасна и является массовой, потому что не всегда оценивается самими гражданами и должностными лицами как коррупция: такие действия становятся обыденными, выполняемыми по привычке, а сами социальные институты не всегда замечаются. Поэтому при сохранении индивидуальной ответственности за совершение коррупционных действий, необходимо выявлять такие социальные институты, которые способствуют массовому совершению коррупционных действий, а затем эти институты заменять некоррупционными. Такие стратегии противодействия коррупции могут требовать относительно длительных сроков для реализации, исчисляемых годами и десятилетиями, но и социальные эффекты от таких стратегий противодействия коррупции будут долговременными, обеспечивающими существенное снижение уровня коррупции в нашей стране.

При таком подходе становится понятным, почему столь разные действия можно и нужно объединять единым понятием коррупции, что в свою очередь позволяет найти общие принципы противодействия коррупции. Причём противодействия не только уже известным проявлениями коррупции, но и тем, которые могут в ближайшем или отдалённом будущем возникнуть в результате поиска коррупционерами способов осуществления своих действий. Кроме того, социологическое понимание коррупции обос-

ности индивидов и социальных групп. Социальная среда включает политику, экономику, некоммерческую и общественную сферы, а также общественное сознание и культуру в широком смысле, т.е. не только искусство и литературу, но и нормы взаимодействия индивидов между собой, стереотипы социального поведения и т.п. Поэтому социальная среда для каждого индивида включает и его ближайшее социальное окружение, т.е. семью, трудовую или учебную и другие социальные группы, в которые индивид входит. Социальная среда во многом неосознанно для индивида формирует его психику и его бессознательное, а также неосознаваемые мотивы его социального поведения.

новывает неадекватность представления о коррупции исключительно как о преступлении.

Несмотря на описанные выше преимущества социологического понимания коррупции, оно практически не используется в практике принятия решений правительством РФ и другими органами власти, а также при вынесении приговоров судов в нашей стране. Важнейшей причиной такого положения является направленность деятельности органов власти в нашей стране на достижение эффектов в краткосрочных периодах, в течение которых эффекты замены социальных институтов на некоррупционные вряд ли смогут проявиться.

Ограниченность пониманий коррупции

Каждое из приведённых пониманий коррупции является ограниченным, но каждое содержит те или иные существенные признаки современной коррупции и потому в совокупности довольно полно описывают современную коррупцию.

Практика противодействия коррупции в России, тем не менее, осуществляется на основе того или иного её понимания, а не совокупного, комплексного. Как уже упоминалось, доминирует в системе государственного и муниципального управления, а также под их воздействием в российском обществе юридическое понимание коррупции. Такой подход представляет малозначимыми или даже вполне допустимыми другие, часто более опасные для общества и государства формы коррупции. А некомплексный характер противодействия коррупции определяет его неэффективность в нашей стране.

Юридические признаки коррупции

Крайне редко какие-то действия граждан или должностных лиц могут однозначно квалифицироваться как коррупционные. Чаще всего, в оценках таких действий могут быть как свидетельства наличия, так и свидетельства отсутствия коррупции в них.

Примером может служить подарок пациента врачу государственного лечебного учреждения после осуществления им хирургической операции. Свидетельствами того, что в этом действии нет коррупции, является то, что пациент просто хотел отблагодарить врача за помощь в поддержании своего здоровья. Свидетельствами того, что в этом действии есть коррупция, могут являться высокая дороговизна подарка или то, что врач вынуждал пациента на такой подарок. Ещё более явными станут признаки коррупции в этом действии, если вместо подарка пациент передал врачу деньги за осуществление хирургической операции, особенно, если эти деньги были переданы до начала этой операции.

Одним из наиболее кратких и достаточно точных определений коррупции является такое: коррупция – это использование служебного положения для достижения личных корыстных целей. Поскольку корыстное использование служебного положения практически всегда предполагает получение каких-то компенсаций, можно дать другое краткое определение: коррупция – это подкуп и продажность государственных и муниципальных чиновников, должностных лиц, политиков и общественных деятелей. Оба эти определения признают коррупцией злоупотребление государственной должностью или общественным статусом с целью извлечения личной или корпоративной выгоды. Личной выгодой является получение каких-то денежных средств, других ресурсов или преимуществ для себя лично, а корпоративной выгодой является получение тоже самого для какой-то корпорации, близкого чиновнику бизнеса, для какой-то узкой группы граждан, в которую он входит.

Коррупция может проявляться в преступлениях, правонарушениях и различных этических отклонениях в поведении. С другой стороны, коррупция может проявляться в использовании должностным лицом своего статуса для получения незаконных преимуществ (что означает продажность этого должностного лица), либо в предоставлении

таких преимуществ другому или другим должностным лицам (что означает их подкупаемость). Довольно часто коррупция проявляется в прямом воровстве денег или иных государственных или общественных ресурсов.

С юридической точки зрения в настоящий период коррупция чаще всего трактуется как преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей для личного обогащения. В уголовном законодательстве Российской Федерации коррупция не является самостоятельным, а собирательным составом преступления, охватывающим ряд должностных преступлений таких, как взяточничество и злоупотребление служебным положением. Таким образом, коррупция в настоящий период не имеет точного и чёткого юридического определения, что создаёт препятствия для юридической квалификации коррупционных действий на практике.

Препятствия в осуществлении уголовного преследования за совершение коррупционных действий создают и некоторые их обязательные признаки, включённые в тексты статей Уголовного кодекса РФ, прежде всего, в статьи 201, 202, 203, 204, 285, 286, 289, 290 и 291. К таким признакам относятся требования считать преступлениями только такие действия должностных лиц, которые:

- осуществлены вопреки законным интересам своего органа власти или своей организации;
- в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц;
- с целью нанесения вреда другим лицам;
- незаконное оказание услуг имущественного характера за совершение действия или бездействия в интересах дающего взятку или осуществляющего коммерческий подкуп должностного лица;
- незаконное пользование услугами имущественного характера за совершение действия или бездействия в интересах дающего взятку или осуществляющего коммерческий подкуп должностного лица в связи с занимаемым этим лицом служебным положением;
- являются злоупотреблениями должностными полномочиями, совершёнными из корыстной или личной заинтересованности;
- являются злоупотреблениями должностных лиц, повлекшими существенные нарушения прав и законных интересов граждан или организаций, а также охраняемые законом интересы общества или государства;
- незаконно участвовали в предпринимательской деятельности, если эти деяния были связаны с предоставлением соответствующей коммерческой организации льгот и преимуществ или покровительства.

Наличие этих признаков коррупционных преступлений сложно доказать, потому что понятие законных интересов очень широкое по содержанию, а какими целями руководствовалось то или иное должностное лицо обычно можно узнать от него самого или от других участников коррупционных действий, которые не заинтересованы в раскрытии своих истинных намерений. Очень сложно также в силу оценочности этих категорий доказать существенность нарушений прав и законных интересов граждан или организаций, а также охраняемых законом интересов общества или государства, потому что эти интересы не являются общими для всех граждан и всех органов власти. Нередко льготы и преимущества коммерческим организациям не фиксируются должностными лицами в документах и имеют нематериальный характер, поэтому их наличие, как и осуществление покровительства, также сложно доказать. Кроме того, вместо оказания должностным лицам услуг имущественного характера коррупционеры нередко оказывают им не менее значимые услуги неимущественного характера, уходя от уголовной ответственности за коррупцию.

По нормам Уголовного кодекса РФ взятка считается полученной, если она даётся в виде денег или какого-то имущества, но только в том случае, если связанные со

взяткой действия или бездействие должностных лиц в интересах дающих входят в служебные полномочия получающих взятку должностных лиц или они могут в силу своих должностных полномочий таким действиям способствовать. Для того, чтобы обходить квалификацию своих действий, как получение взяток, многие российские коррупционеры получают их через посредников, не имеющих никаких должностных полномочий. Сами должностные лица разрабатывают такие схемы получения денег или материальных ценностей, чтобы вообще не касаться самим этих денег или ценностей. Либо должностные лица получают от дающих взятки нематериальные услуги, что по нормам российского законодательства не является коррупционным преступлением.

Кроме того, многие действия, оцениваемые как правило как коррупционные, производятся без нарушения законодательства, в рамках предоставленных должностным лицам полномочий и не всегда можно юридически доказать личную выгоду для этих должностных лиц, связанную с совершением таких действий. В результате противодействие коррупции с целью снижения её уровня исключительно с помощью уголовных преследований должностных лиц является малоэффективным.

Современные определения коррупции, принятые в развитых странах мира, не связывают её непосредственно с уголовными преступлениями, хотя и не исключают таких возможностей. Для приближения к этому пониманию, в частности, в странах Европейского Союза введена не только уголовная ответственность за коррупцию, но и гражданско-правовая, т.е. не связанная с уголовными обвинениями, а предполагающая разбор в судах гражданских исков, в частности, о нарушениях прав и свобод, материальных и нематериальных интересов сторон. В частности, гражданские иски от понесших ущерб в результате коррупции, могут подаваться в суды в целях получения полного возмещения ущерба, что в современной России не реализовано. Но такое понимание коррупции должно постепенно вводиться и в России, поскольку наша страна подписала Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года.

Во второй статье этой Конвенции приводится следующее понимание коррупции: «Для целей настоящей Конвенции "коррупция" означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового».

Это понимание коррупции, наряду с её пониманием, как преступления, описание которого включено в Уголовный Кодекс РФ, было бы желательно использовать для квалификации действий должностных лиц и граждан, в том числе, и в сфере образования.

Признаки институциональной коррупции

Для эффективного противодействия коррупции следует учитывать, что возможна и так называемая институциональная коррупция, когда действующие социальные институты и социальная среда определяют совершение индивидами коррупционных действий, во многом независимо от их приоритетов и желаний. В результате к совершению коррупционных действий приводит воздействие социальных институтов и определяемых ими социальных норм, а не корыстные или иные интересы отдельных индивидов.

Коррупция такого рода очень опасна и является массовой, потому что не всегда оценивается самими гражданами и должностными лицами как коррупция: такие действия становятся обыденными, выполняемыми по привычке, а сами социальные институты не всегда замечаются. Но именно эти социальные институты создают постоянно воспроизводящиеся условия необходимости и выгоды совершения коррупционных действий. Поэтому при сохранении индивидуальной ответственности за совершение

коррупционных действий, необходимо выявлять такие социальные институты, которые способствуют массовому совершению коррупционных действий, а затем эти институты заменять некоррупционными.

Бюрократическое государственное управление – один из важнейших факторов широкого распространения коррупции в России

Широкому распространению коррупционных практик в нашей стране способствует то, что в осуществлении взаимодействий граждан друг с другом нормы законов, ведомственных и должностных инструкций, других нормативно-правовых актов практически не применяются. Граждане взаимодействуют друг с другом на основе норм неформальных договоров, реальных норм морали и нравственности, существенно отличающихся от декларируемых и описанных в книгах и документах. Для участников социальных взаимодействий существенное отклонение от общепринятых норм взаимодействий и социальных практик редко бывает возможным, т.к. не получает общественного одобрения. Реальные нормы взаимодействий между гражданами в быту переносятся в сферу их взаимодействий с представителями органов власти, государственного и муниципального управления, а также частного бизнеса и даже общественных организаций.

В нашей стране бюрократическое государственное управление рассматривается руководством страны как единственно возможное и как образец эффективности администрирования. Под влиянием распространения средствами массовой информации в обществе этих оценок государственного управления подавляющее большинство российских граждан просто не имеют в сознании иных вариантов и моделей решений ни общественных, ни личных проблем. В большинстве случаев наши граждане обращаются в органы власти для получения решений таких проблем и не пытаются ни определять, какими будут эти решения, ни активно участвовать в их выработке и реализации, поскольку убеждены в неэффективности таких своих действий. Поэтому в постсоветской России все планы и программы реформ разрабатывают, а затем и проводят органы власти при минимальном участии общественных организаций, граждан и средств массовой информации. Поэтому российские граждане не считают решения, предлагаемые бюрократической системой управления, способными решить значимые проблемы. И российские граждане имеют определённые основания для такого отношения к реформам в нашей стране и к бюрократическим решениям проблем, поскольку в них реализуется особая, бюрократическая логика их решений, а эта логика существенно отличается от той, которая могла бы привести решению этих проблем в реальности.

Бюрократическая система всегда предлагает собственные схемы интерпретации поведения граждан и модели решений проблем в их взаимоотношениях между собой и с органами власти. Эти схемы и модели более или менее полно представлены в нормативно-правовых актах и других документах, которые нередко представляют также и средства, и цели деятельности бюрократической системы, а, по сути, формируют своеобразную бюрократическую реальность. В этой бюрократической реальности нормативно-правовые акты и другие документы структурируют социальные факты в соответствии с государственным каноном и фиксируют определенные схемы понимания и интерпретации самой действительности. Для таких схем характерно существенное упрощение как связей и зависимостей факторов и условий, определяющих возможности решений проблем, так и самих способов их решений. Нередко решения сводятся к применению одного или, в крайнем случае, двух-трёх средств для решений самых сложных социальных проблем при крайне ограниченном и неглубоком прогнозировании последствий применения этих средств.

В современной России выработка стратегий развития и решений сложных проблем производится, но она выродилась в своего рода ритуал, который многие руководители органов власти стремятся соблюдать, хотя в реальность таких стратегий не ве-

рят. И это понятно, потому что в российских условиях стратегии разрабатываются должностными лицами и по их заказам, объединения граждан в этих разработках участия не принимают, их в лучшем случае просто информируют о принятых решениях, а в худшем – заставляют выполнять уже принятые решения без мотивировок их принятия. В результате такие стратегии описывают скорее сегодняшние представления о желаемом с позиций должностных лиц органов власти, чем реальные стратегии решений реальных проблем. А поскольку коррупция является социальной проблемой, никакие органы власти, государственного и муниципального управления не способны ни разработать, ни реализовать эффективную стратегию противодействия коррупции.

Коррупция в дошкольном и общем среднем образовании

Коррупция в детских садах

По данным Фонда «Общественное мнение» большинство представителей взрослого населения России (71%) утверждает, что маленьким детям следует ходить в детский сад, даже если у родителей есть возможность их туда не отдавать. Чаще других так утверждают респонденты, чьи дети или внуки ходят в настоящее время в детский сад или ходили туда прежде (77%); реже других – жители Москвы (64%). Противоположное мнение о том, что если есть возможность выбора, ребенка в детский сад лучше не отдавать, у меньшинства респондентов – 14%. Среди москвичей таких много больше – 27%, а 15% респондентов затруднились с ответом на этот вопрос³.

Такое отношение наших граждан к детским садам создаёт высокий спрос на получение в них дошкольного образования. Именно эти мотивы отдавать ребёнка в детский сад были наиболее типичными в ответах респондентов того же исследования Фонда «Общественное мнение»: «Чаще всего респонденты говорят о преимуществах 'профессионального подхода' к детям: *'с детьми там занимаются специалисты'*; *'там с детьми занимаются по грамотным методикам'*; *'в саду с детьми занимаются все-сторонне'*; *'учатся они там'*; *'их хорошо готовят к школе'* (41%). Второй достаточно распространённый аргумент состоит в том, что в детском саду ребенок получает навыки общения в коллективе и *'учится выживать в обществе'*: *'дети учатся общению'*; *'круг общения шире'*; *'ребенок получает навыки социальной адаптации'* и т. п. (29%)»⁴.

Но в нашей стране спрос на дошкольное образование не приводит к тому, что все семьи, желающие отдать своих детей в детские сады, могут это осуществить. В большинстве российских городов большие очереди на зачисление детей в детские сады, семьи в этих очередях могут находиться годами. Но проблемы зачисления детей в детские сады нередко решаются коррупционными способами. Взятки в этой сфере теперь не столь часто дают, потому что велик риск получить уголовное преследование. Как правило, руководители детских садов требуют с родителей тех или иных услуг для своих учреждений или лично для себя. Но эти услуги формально предоставляются родителями добровольно, они редко признаются, что их вынудили принять участие в ремонте здания и помещений детского сада, подарить ему какую-то бытовую технику или компьютер, сделать дорогой подарок руководителю детского сада. Причина редкости таких признаний в том, что родители опасаются исключения впоследствии своих детей из детских садов или создания им невыносимых условий существования со стороны воспитателей.

По некоторым оценкам в Москве коррупция в дошкольном образовании приобрела институционализированные формы: в городе существует несколько специальных

³ Опрос населения в 100 населенных пунктах 44 областей, краев и республик России проведён Фондом «Общественное мнение» 21-22 октября 2006 года в форме интервью по месту жительства. Выборка составила 1500 респондентов. Статистическая погрешность не превышает 3,6%. Адрес документа в сети Интернет: http://bd.fom.ru/report/cat/cult/edu_edu/secondary_education/dd064225

⁴ Там же.

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 Москвы⁵.

Признаки коррупции в деятельности этих фондов можно усмотреть в том, что некоторая часть этих денег обналичивается и возможно используется на денежные выплаты работникам дошкольных учреждений. Кроме того, деньги этих фондов используются и для оплаты отдыха работников управлений системы образования города, а также – для оплаты деятельности персонала самих этих фондов⁶. Формально юридических доказательств коррупции в деятельности таких фондов по российскому законодательству нет. Но в деятельности таких фондов есть признаки институциональной коррупции: родители не добровольно перечисляют в них деньги, а за зачисление в детские сады своих детей, причём родители не имеют никаких возможностей контроля расходования отданных ими в эти фонды денег. Такая деятельность этих фондов создаёт и поддерживает неравенство прав детей на получение дошкольного образования и делает его формально платным, что противоречит нормам части 2 статьи 43 Конституции РФ⁷.

Коррупция в средних общеобразовательных школах

Коррупция в средних общеобразовательных школах имеет многообразные проявления.

Нередко организация питания школьников имеет признаки коррупции. В соответствии с нормами Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года, директор каждой средней общеобразовательной школы должен объявить конкурс на организацию питания и подписать соответствующий контракт с победителем этого конкурса. Нередко такие конкурсы выигрывают организации, не имеющие возможности поставлять продукты и готовые блюда для питания школьников, потому что эти организации поддерживаются органами власти и предлагают самые низкие стоимости контрактов с ними. Затем такие организации заключают договоры на реальные поставки продуктов и готовых блюд для питания школьников с организациями, которые имеют возможности это делать. Но поскольку такие посредники оставляют себе и передают в виде откатов поддерживавшим их органам власти определённые суммы от стоимостей контрактов, питание школьников становится слишком дешёвым, некачественным. Это одна из причин участившихся случаев отравлений детей школьным питанием. В некоторых случаях выигравшие конкурсы посредники не могут вообще организовать питание школьников, конкурсы приходится проводить повторно.

В современных средних общеобразовательных школах принято заключать договоры на их охрану. Но на услуги охраны от сертифицированных охранных агентств у бюджетных средних школ почти никогда нет денег. Поэтому охранниками в таких школах нередко работают те, кто не смог устроиться на более престижную работу. И за устройство на такую работу охранникам нередко приходится платить взятки и директорам школ, и чиновникам органов образования, их курирующих.

⁵ Интервью президента всероссийского Фонда образования, заместителя руководителя департамента по борьбе с коррупцией Парламентского центра «Комплексная безопасность Отечества» Сергея Комкова. // Русский журнал, 05.11.09 16:55: <http://www.russ.ru/pole/Kogda-korrupciya-ravna-byudzhetu>

⁶ Там же.

⁷ Конституция Российской Федерации. Официальный текст по состоянию на 1 апреля 1999 года. – М.: ООО «Фирма «Издательство АСТ»», 1999. – С. 17.

Коррупция в системе образования

Коррупционным в большинстве случаев является также ремонт зданий и помещений средних общеобразовательных школ, закупки мебели и оборудования для них. Все эти действия также как и школьное питание, осуществляются на конкурсной основе, а выигрывают конкурсы в большинстве случаев аналогичные посредники. Они заключают контракты, чаще всего, не с директорами школ, а с их кураторами в органах образования. Часть стоимости контракта такие посредники оставляют себе, часть передают чиновникам органов образования, а на оставшиеся финансовые средства нанятые этими посредниками организации делают ремонты зданий и помещений школ, осуществляются закупки мебели и оборудования для школ. В некоторых случаях родители школьников бывают вынуждены принимать личное или финансовое участие в ремонтах школ для сохранения хорошего отношения директоров и учителей к своим детям. Признаки коррупции в таких действиях можно усмотреть в том, что финансовые средства государственного и муниципальных бюджетов тратятся неэффективно, нередко нецелевым образом, на эти средства средние общеобразовательные школы получают услуги существенно более низкого качества и в более низких объёмах, чем могли бы при полном расходовании бюджетных средств по целевым назначениям. Кроме того, коррупционным является обогащение посредников на распределении бюджетных средств, которое не может быть коммерческой деятельностью, и повышение благосостояния государственных и муниципальных служащих образования от передаваемых им посредниками денег.

Коррупция в высшем образовании

Лицензирование и аккредитация

Лицензирование и аккредитация высших учебных заведений имеют признаки коррупции. Сравнительно недавно тот государственный служащий органа образования, который подписывал лицензию на ведение образовательной деятельности, затем и контролировал эту деятельность соответствующего вуза. Такое положение способствовало низкому уровню контроля деятельности вузов, потому что проверяющие были заинтересованы в хороших результатах контрольных проверок. В настоящий период федеральное агентство Рособнадзор разделило эти функции между разными инстанциями: одна выдаёт лицензии, а другая – контролирует деятельность.

Проблема коррупции в лицензировании и аккредитации вузов, тем не менее, полностью не решена, потому что проверяющие инстанции по своим инструкциям всегда могут лишить прав на ведение образовательной деятельности любой университет или вуз. Причина в том, что какие-то недостатки в их деятельности и подготовке выпускников проверяющие всегда могут найти. Но руководители университетов и вузов, как и их проверяющие, понимают, что студенты должны учиться, что закрытие того или иного высшего учебного заведения создаст существенные проблемы не только для них, но и для органов власти. Поэтому нередко при неудовлетворительных результатах проверок деятельности вузов их руководители неформально договариваются с проверяющими о том, чтобы результаты этих проверок стали удовлетворительными. И вряд ли такие договорённости не сопровождаются передачей проверяющим тем или иным образом нелегальных денежных средств. Но доказать факты таких взяток практически никогда не удаётся в силу полной конфиденциальности соответствующих действий обеих сторон.

Поддельные дипломы о высшем образовании и учёных степенях

В современной России очень высок спрос на дипломы о высшем образовании. Спрос порождает предложение, и сейчас в сети Интернет можно найти много сайтов, предоставляющих услуги по приобретению поддельных дипломов о высшем образовании. Дороже всего стоят дипломы престижных университетов и вузов, которые офици-

ально в них зарегистрированы, как будто их владелец проходил в них курс обучения. В таких дипломах стоят юридически действительные печати и подписи руководителей соответствующих высших учебных заведений. Можно предположить, что эти руководители осуществляют такие действия не бескорыстно, но доказать факты такой коррупции очень сложно, потому что такие дипломы являются официально зарегистрированными, а при необходимости доказательства их действительности в судах найдутся и свидетели прохождения обучения владельцев поддельных дипломов.

В нашей стране продаются и поддельные дипломы о кандидатской и даже докторской учёной степени. Высшая аттестационная комиссия Министерства образования и науки и Генеральная прокуратура Российской Федерации проверяют выдачу поддельных дипломов об учёных степенях, что снижает их число, но не ликвидирует полностью это социальное явление, разрушающее отечественную систему подготовки специалистов и учёных.

Выгодность взяточничества для преподавателей и студентов

В современной российской высшей школе распространено обучение за взятки, которые даются студентами преподавателям за получение зачётов и экзаменов, за сдачу курсовых и дипломных работ. Такие взятки даются как в государственных, так и в негосударственных вузах, потому что в российских условиях они позволяют улучшить благосостояние, как преподавателей, так и студентов, решающих свои проблемы такими способами, имеющими возможности по окончании вузов получить выгодные должности в тех или иных организациях. И, тем не менее, такое повышение благосостояния происходит только в краткосрочной и среднесрочной перспективе, а в долгосрочной перспективе взяточничество приводит к существенным отрицательным последствиям. Сравнение краткосрочных и долгосрочных последствий взяточничества в вузах приведено в Таблице 1⁸.

Таблица 1. Экономические интересы участников образовательного процесса

Участник образовательного процесса	Аргумент в пользу взяточничества в краткосрочном плане	Контраргумент, исходя из анализа долгосрочной перспективы
Студент	получение положительного решения в тех случаях, когда в некоррупцированной системе это невозможно	намеренное затягивание принятия положительных решений с целью получения наибольшего количества взяток; некачественное образование; снижение уровня доверия к диплому и проблемы с трудоустройством
Преподаватель	получение дополнительной оплаты труда, дающей возможность работы в образовательной сфере	снижение качества студентов и уровня комфортности на рабочем месте; снижение легального заработка (что связано с оттоком специалистов, не берущих взятки); снижение суммарного заработка в случае падения престижа учебного заведения
Администрация и собственники учебных заведений	увеличение выручки (снижается количество отчисленных студентов); снижение издер-	снижение качества специалистов; присвоение учебному заведению статуса высоко корруп-

⁸ Шмаков А.В. Коррупция в высших образовательных учреждениях: экономико-юридический подход // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2007, Том 5, № 4. – С. 45.

Коррупция в системе образования

	жек (использование теневой формы оплаты труда позволяет экономить на легальной заработной плате)	пированного; падение рейтинга учебного заведения и снижение уровня доходов
Государственные чиновники	снижательное отношение ко взятке является следствием распространенности данного явления в госсекторе	проблемы невозможности реализации политики в области образования; недостаток квалифицированных специалистов; усиливается проблема асимметрии информации

Анализ сравнительных данных Таблицы 1 приводит к выводу о том, что уровень взяточничества в вузах был бы существенно ниже, если бы студенты, преподаватели, руководители и собственники высших учебных заведений, а также государственные чиновники ориентировались в своей деятельности на долгосрочные стратегии развития образования и собственные долгосрочные жизненные стратегии, а также учитывали негативные последствия взяточничества в системе высшего образования для нашего общества в целом. Тем не менее, социальные институты системы высшего образования в нашей стране действуют так, что приоритетной для всех субъектов деятельности в этой системе является ориентация на максимизацию выгод в краткосрочных периодах. А это, в свою очередь, способствует поддержанию и росту уровня взяточничества в российских высших учебных заведениях⁹.

Проблемы противодействия взяточничеству в вузах

В сложившихся в современной России условиях противодействие взяточничеству в вузах возможно, но будет эффективным при решении разнообразных и существенных проблем.

В Таблице 2 приводятся краткие описания возможностей противодействия взяточничеству на уровне вузов, особенности и ограничения их применения.

Таблица 2. Методы противодействия взяточничеству в вузах¹⁰

Психологические методы

Метод	Особенности и ограничения применения
Проверка рекомендаций и биографии кандидата при приеме на работу	В ряде случаев информация бывает недостоверна или носит субъективный характер. Следует ориентироваться не только на рекомендации, указанные соискателем, но и на контакты с его бывшими руководителями, сослуживцами.
Создание корпоративного кодекса, включающего правила корпоративной этики	Само по себе наличие корпоративного кодекса не влияет на коррупцию, действует только в условиях сильной корпоративной культуры, накладывающей табу на взятки (может также включать обязанность сообщать о предложении взятки). Для того чтобы кодекс не оставался формальностью, необходимо контролировать выполнение этих правил.
Провокации взяток	Специально подготовленный сотрудник (под видом, например, студента заочной формы обучения) предлагает взятку. В случае согласия взяточника увольняют, уведомляя остальных, что подобные проверки будут проводиться постоянно.
Осведомительство	Использование услуг добровольных осведомителей. Со-

⁹ Там же. – С. 45.

¹⁰ Там же. – С. 47-48.

Коррупция в системе образования

	здает негативный психологический климат.
Создание телефона доверия	Вывешивается объявление с предложением сообщить о случаях вымогательства взяток. Информация нуждается в дополнительной проверке, поскольку высок процент ложной информации.
Сбор сведений в Интернет	Студенты часто обмениваются данными о взятках на различных сайтах и форумах. Такие данные являются лишь поводом для дополнительной проверки, поскольку высока вероятность их ложности.
Прослушка, видеозапись, контроль переписки	Сложность в том, что данные меры незаконны. Однако, например, видеонаблюдение может быть обосновано соображениями безопасности. Создает негативный психологический климат.
«Образцовое» наказание	Увольнение одного провинившегося сотрудника, с целью напугать остальных. Действует недолго. Создает слишком много шума.
Повышение уровня заработной платы	При достаточно высоком уровне заработной платы риск ее потери перевешивает выгоды от взяток.
Анализ уровня жизни	Явное несоответствие уровня потребления получаемому заработку является сигналом. Однако он во многих случаях недостоверен.

Регламентные методы

Метод	Особенности применения
Прием экзаменов в присутствии контролера	В качестве контролера может выступать специалист, разбирающийся в предмете, с хорошей репутацией, возможно, заведующий кафедрой. Неэффективно в качестве третьего лица назначать человека, с которым экзаменатор находится в неформальных отношениях.
Разделение функций проведения занятий и приема экзаменов	В условиях, когда одно лицо проводит занятия, а другое принимает экзамен, снижается время для изучения ситуации и предложения взятки. Однако требуется полная регламентация учебных курсов, проведение экзамена становится затруднительным по причине ссылок на «непрочитанные разделы».
Возможность доступа к экзаменационным работам	При обязательной письменной форме проведения экзамена возможна проверка результатов заведующим кафедрой. Однако могут иметь место всевозможные обоснования отсутствия или несоответствия письменной работы.
Перемещение сотрудника между факультетами	На распространение информации о том, что сотрудник берет взятки, требуется время. Эта мера снижает предложение взяток и не позволяет создать отлаженную структуру «подношений».
Использование системы централизованного тестирования	В данном случае механизм приема экзамена полностью автоматизирован. Требуется большая и грамотно составленная база тестов и наличие достаточного количества оборудованных терминальных классов.
Дистанционное образование	В данном случае отсутствует возможность установления неформальных отношений и передача взятки затруднена.

В дополнение к данным Таблицы 2 можно отметить, что для противодействия взяточничеству в вузах их руководители и собственники могли бы использовать и

услуги правоохранительных органов. Но при этом существенно повышаются издержки снижения уровня репутации вузов, доверия к ним со стороны общественности и потенциальных спонсоров. Поэтому нередко для руководителей и собственников вузов является наиболее выгодным увольнение «по собственному желанию» преподавателей, уличённых в получении взяток¹¹. В таких случаях, как правило, ущерб репутации вузов наносится минимальный.

Главная причина выгоды таких увольнений взяточников в том, что по нормам Уголовного кодекса РФ крайне трудно доказать сами факты получения преподавателями взяток. В соответствии с этими нормами субъектом уголовного преследования может быть лицо, выполняющее управленческие, организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. А такие функции преподаватели выполняют крайне редко, например, при проведении вступительных или государственных экзаменов. Трудно доказать в судах и состав преступления при получении взятки преподавателем, потому что необходимо обосновать связь между получением денег и принятием решений в интересах дающего взятку. Эта связь не может быть установлена, например, если преподаватели не обсуждают, за что они получили деньги, не прикасаются к ним или к их вместилищам, не допускают аудио- или видеозаписей фактов получения взяток. Факт дачи взятки недоказуем и в случаях использования посредников, действия которых могут быть юридически квалифицированы только как мошенничество, а также при формально легальном получении преподавателями денег за дополнительные занятия со студентами или за репетиторство¹².

В современных российских условиях администрации и собственники вузов, как правило, не заинтересованы в активной борьбе со взяточничеством. Значимой причиной такой незаинтересованности является представленная в Таблице 1 их выгода от использования преподавателями теневых форм оплаты труда, позволяющих экономить на их легальных заработных платах. Кроме того, в краткосрочном периоде расходы на борьбу с взятками в вузах повышаются в результате снижения выручки вследствие отчисления неуспевающих студентов. Поэтому на уровне вузов почти всегда оптимальным является «уровень борьбы с взятками, при котором связанные с этим расходы не будут превышать ущерб от взяток для данной организации». Именно поэтому уровень борьбы со взяточничеством в большинстве российских вузов очень низок, такая борьба практически отсутствует. Ведь в современных условиях большинство российских вузов ориентируется «на максимизацию доходов в краткосрочном периоде»¹³.

Но и законодательные действия органов государственной власти в современных условиях не могут существенно снизить уровень взяточничества в вузах. Во-первых, государственные чиновники, которые должны будут бороться со взяточничеством, сами являются коррумпированными и потому снисходительно относящимися к фактам взяточничества, как это показано в Таблице 1. Во-вторых, борьба со взяточничеством в вузах невозможна без помощи добровольных осведомителей, которыми должны быть студенты. Но, как показано в той же Таблице 1, большинство студентов, не заинтересовано в юридическом преследовании взяточников, потому что взятки выгодны студентам, иначе их бы не давали. Исключения составляют редкие случаи вымогательства преподавателями взяток¹⁴ в крупных размерах или постоянно в течение длительных периодов времени. Редкость таких случаев также определяет низкий уровень борьбы со взяточничеством в современных российских вузах.

¹¹ Там же. – С. 47.

¹² Там же. – С. 48-49.

¹³ Там же. – С. 49.

¹⁴ Там же. – С. 48.

Признаки коррупции в Едином государственном экзамене

Бюрократическая логика во внедрении ЕГЭ

Реформирование системы образования проводилось в течение всего периода существования постсоветской России. Началом этого процесса можно считать первый указ избранного летом 1991 года Президентом РСФСР Бориса Ельцина от 11 июля 1991 года № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР». В тот период Россия ещё входила в состав Советского Союза, но, как известно, уже в декабре того же года Союз распался, а Россия стала независимым государством. Этот указ и изданное в его исполнение постановление Совета Министров РСФСР (№402 от 16 июня 1991 года) определяли ряд мер, которые следовало принять в сфере развития образования, и в первую очередь необходимость создания фондов развития образования, поддержку негосударственных образовательных учреждений и Государственной программы развития образования в России. В этой программе, разрабатывавшейся уже в 1992 году, главная цель развития системы образования в нашей стране определялась как «развитие интеллектуального, культурного и экономического потенциала России».

В этой Государственной программе развития образования в России были сформулированы шесть принципов, которыми следовало руководствоваться при реализации её целей:

- принцип саморазвития — децентрализация и демократизация управления, предоставление самостоятельности вузам, их региональным объединениям в решении стоящих перед ними задач;
- принцип качества — обеспечение качества образовательных программ, путем сочетания в них ценности для общества и личности;
- принцип разнообразия — обеспечение многообразия типов высшего образования по срокам и уровням подготовки, формам обучения, выдаваемым дипломам, академическим и ученым степеням и званиям;
- принцип единства — обеспечение преемственности и необходимой степени интеграции ступеней образования в рамках, системы непрерывного образования;
- принцип равенства — создание для всех граждан равных возможностей получения любого образования, реализация конституционных прав и свобод в области высшего образования;
- принцип эффективности — удовлетворение потребностей регионов, республик в высококвалифицированных трудовых ресурсах с наименьшими затратами.

Но многие проекты, определённые для реализации этих принципов, не были выполнены, поскольку не получили достаточного финансирования. К таким проектам относились, например, создание национальной системы баз знаний, масштабная информатизация высшей школы и некоторые другие. Тем не менее, уже осенью 1994 года была создана и внесена Правительством Российской Федерации в качестве проекта на рассмотрение Государственной Думы РФ проект новой Федеральной программы развития образования, содержащий ещё большее число различных проектов. Однако ни этот, ни скорректированный впоследствии в 1997-1998 годах проект Федеральной программы развития образования не был рассмотрен Государственной Думой РФ и практически не профинансирован.

Так в постсоветский период начинала реализовываться бюрократическая логика реформирования российского образования, которая легко приняла необходимость разработки стратегий и программ развития образования, но так же легко отказывалась от финансирования важнейших проектов, которые должны были это развитие обеспечить.

В настоящий период действует Федеральная целевая программа развития образования на 2006 – 2010 годы, утверждённая постановлением Правительства Российской

Федерации от 23 декабря 2005 года № 803. Как указано в паспорте этой Федеральной программы её стратегическими задачами являются:

- совершенствование содержания и технологий образования;
- развитие системы обеспечения качества образовательных услуг;
- повышение эффективности управления в системе образования;
- совершенствование экономических механизмов в сфере образования.

Федеральная целевая программа развития образования на 2006 – 2010 годы определяет цель политики модернизации образования в среднесрочной перспективе как обеспечение «конкурентоспособности России на мировом уровне. Указанная цель достижима, если в ближайшие годы обеспечить оптимальное соотношение затрат и качества в сферах образования и науки». Таким образом российская бюрократическая система свела развитие образование к двум реальным приоритетным направлениям деятельности: развитию образовательных услуг и системы финансирования образования. Остальные направления деятельности по управлению и регулированию системы образования органами власти подчиняются этим двум.

Идея Единого государственного экзамена (ЕГЭ) родилась в российской бюрократической системе, в первую очередь, для обеспечения финансирования системы образования в сложившихся условиях формирования и расходования средств государственного бюджета в нашей стране. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 года № 1072-р так определило способ решения этой задачи: «Поэтапный переход к нормативному подушевому финансированию высшего профессионального образования предусматривает экспериментальную отработку технологии проведения единого государственного выпускного экзамена и его последующее законодательное закрепление...». Следовательно, ЕГЭ вводился как средство обеспечения финансирования системы образования с помощью, как их позже назвали, государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Планировалось, что выпускник средней школы получит право на оплату государством своего дальнейшего образования в университете или вузе в зависимости от суммы баллов, набранных по ЕГЭ. Сертификаты ГИФО должны были делиться на уровни, одни из которых позволяли поступать в университеты или вузы, а другие – нет. А при поступлении выпускника средней школы в университет или вуз государство должно было перечислять определённую его сертификатом сумму ГИФО на счет этого университета или вуза. Так должен был реализовываться принцип оплаты государством образовательных услуг, которые университет или вуз предоставляет своему студенту.

Вся эта система совместного применения ЕГЭ и ГИФО в бюрократической логике представлялась естественной и простой системой решения разнообразных проблем российского образования: оптимизации финансирования системы высшего образования из государственного бюджета при минимальном регулировании со стороны органов власти, введения конкуренции за абитуриентов среди университетов и вузов, государственной поддержки наиболее талантливых выпускников средних школ, объективного определения качества работы муниципальных и региональных органов управления образованием, а потому снижения уровня коррупции в системе образования и других.

Представлялось, что лучшие по результатам ЕГЭ выпускники средних школ будут получать сертификаты ГИФО более высоких уровней, а потому и возможности поступления в университеты или вузы с оплатой своего обучения в них из государственного бюджета в соответствии со своими способностями: чем выше уровень способностей, тем выше оплата обучения государством. Эта система представлялась выгодной и университетам и вузам, потому что чем больше студентов будет в том или ином из них учиться, тем больший объём государственного финансирования будет получать этот университет или вуз. Таким образом, как это представлялось в бюрократической логике, будет введена система конкуренции в сфере высшего образования: лучшие универ-

ситеты и вузы будут привлекать наиболее способных студентов, а вместе с ними и большие объёмы государственного финансирования. И для получения больших объёмов государственного финансирования учреждения высшего образования будут заинтересованы в повышении качества обучения студентов, чтобы к ним приходили те, кто получил более высокие баллы по ЕГЭ. Постепенно эта система должна была привести к тому, чтобы слабые университеты и вузы прекращали своё существование в силу небольшого числа студентов и, соответственно, низкого уровня финансирования своей деятельности, а сильные – напротив, получали дополнительные ресурсы для своего развития в направлении повышения качества обучения студентов. При этом предполагалось, что будет действовать и система социальной поддержки, например, для детей из малоимущих семей и сирот, которые будут получать дотации на оплату своего образования в высшей школе.

На своей прямой линии с гражданами страны, транслировавшейся по «Первому» телеканалу и телеканалу «Россия» 18 декабря 2003 года Президент РФ Владимир Путин определил ещё три цели введения ЕГЭ, о которых нет упоминания в Федеральной целевой программе развития образования на 2006 – 2010 годы, но которые руководителю нашего государства в тот период представлялись важнейшими. В ответ на один из вопросов Владимир Путин сказал, что ЕГЭ вводится для того, «чтобы помочь молодым людям, особенно в отдалённых районах страны, не просто сдать экзамен, а упростить их поступление в престижные вузы, находящиеся достаточно далеко от того места, где они живут и учатся, снизить уровень коррупции в вузах при приеме, унифицировать стандарты требований высших учебных заведений при приеме абитуриентов к себе на учебу». Следовательно, важнейшими целями введения ЕГЭ были также:

- упрощение поступления в престижные вузы молодым людям из отдалённых районов страны,
- снижение уровня коррупции при приёме абитуриентов в вузы,
- унификация требований вузов к абитуриентам при приёме в них.

Владимир Путин потом добавил, говоря о ЕГЭ: «Цели благородные, надеюсь, что они будут реализованы в полном объеме. Но это должно произойти только после того, как будут изучены результаты тех экспериментов, о которых я сейчас сказал».

Результаты внедрения ЕГЭ

Практика внедрения ЕГЭ показала, что, как и следовало ожидать по результатам независимого от органов власти её анализа, бюрократическая логика решения проблем образования с его помощью оказалась несостоятельной: ЕГЭ не только не решил ни одной из заявленных задач и не реализовал ни одной из заявленных целей, его внедрение создало дополнительные проблемы для развития системы российского образования.

Разработчики и лоббисты введения ЕГЭ в бюрократической системе нашей страны утверждали, что с его помощью будет полностью исключена коррупция при поступлении в университеты и вузы. Это обосновывалось тем, что при проведении ЕГЭ невозможно ни помочь выпускнику средней школы, ни подменить его ответы на правильные. Тем не менее, по результатам проведения ЕГЭ в 2009 году примерно четверть экзаменационных листов со всеми правильными ответами оказалась поддельной по результатам проверки Рособрнадзора¹⁵. Хорошо, что эту подделку удалось выявить, но сами результаты ЕГЭ последних лет показывают, что принципиально возможно и подсказать сдающему ЕГЭ, и подменить его экзаменационный лист на такой, в котором будет существенно больше правильных ответов. А поскольку даже в случаях 100% правильных ответов по ЕГЭ, которые обязательно проверяются контролёрами, были

¹⁵ Сообщение РИА «Новости» от 23 июля 2009 года: http://www.rian.ru/edu_egrus/20090723/178398243.html

получены довольно высокие доли подмен экзаменационных листов, следует ожидать, что у получивших несколько более слабые результаты доли подмен были не меньше, если не больше. Но сдававших ЕГЭ в этом году было несколько миллионов, проверить все их экзаменационные листы невозможно в принципе.

Разработчики и лоббисты введения ЕГЭ в бюрократической системе нашей страны утверждали, что никто не может узнать заранее и сообщить выпускникам средних школ правильные ответы на задания этого экзамена. Тем не менее, известно, что все прошлые годы экспериментов по введению ЕГЭ, правильные ответы на его задания, как правило, появлялись в сети Интернет примерно за две недели до дня экзамена, который, как известно, проводится по всей стране в один и тот же день. То же самое произошло и в 2009 году. Такие явления стали возможными потому, что задания для ЕГЭ создаются заранее, распространяются по регионам, городам и районам России по сложной многоуровневой процедуре, в которой при распространённости коррупции в нашей стране всегда находится возможность получить тексты заданий ЕГЭ и ответы на них заинтересованным лицам. В некоторых случаях эти лица осуществляют незаконные консультации сдающим ЕГЭ по мобильным телефонам или через некоторые сервисы сети Интернет прямо в процессе сдачи этого экзамена. Естественно, что эти лица пользуются незаконно полученными сведениями о правильных ответах на задания ЕГЭ.

По оценке начальника 3-го отдела оперативно-розыскного бюро (ОРБ-3 по борьбе с коррупцией) департамента экономической безопасности МВД России Александра Бланкова, которую он дал 25 мая 2010 года, с внедрением ЕГЭ «коррупция перемещается из вузов в общеобразовательные учреждения, где сейчас сдают ЕГЭ, и при сдаче возможны фальсификации»¹⁶.

Но с внедрением ЕГЭ повысился уровень коррупции и в высшей школе. По сообщению заместителя начальника департамента экономической безопасности Министерства внутренних дел России Алексей Шишко в российских вузах в связи с введением ЕГЭ стали чаще отмечаться факты мошенничества в отношении абитуриентов с невысокими баллами. С начала 2009 годы в здравоохранении и образовании России выявлено 2,2 тысячи фактов мошенничества. Один из вариантов мошенничества, отмеченных Алексеем Шишко следующий: когда абитуриенты с высокими баллами подают документы в несколько вузов, а проходят по конкурсу и потом выбирают какой-то один из них, на незанятые ими места зачисляются абитуриенты с более низкими баллами. Мошенники же предварительно берут деньги в качестве взяток у таких абитуриентов, а при их зачислении в вуз утверждают, что это их заслуга¹⁷.

Мошенничество такого рода было распространено и при прежней системе приёма в университеты и вузы, только мошенники брали взятки за «гарантированное» поступление по результатам экзамена, но точно также ничего не предпринимали для этого. Следовательно, введение ЕГЭ не уничтожило такого рода мошенничество, а даже увеличило число случаев такого рода действий при поступлении абитуриентов в университеты и вузы.

В связи со сложностями сдачи ЕГЭ и поступления в университеты и вузы с помощью предъявления его результатов довольно много абитуриентов предъявляли в их приёмные комиссии сомнительные справки о своей инвалидности, чтобы получить право на поступление вне конкурса при невысоких баллах по ЕГЭ. Большинство таких абитуриентов получили медицинские справки об инвалидности буквально накануне начала приема документов в вузы, во многих случаях такие справки были фиктивными. Кстати, удобство такого способа поступления в университет или вуз в том, что по достижению 18-летнего возраста при «переосвидетельствовании» такая инвалидность

¹⁶ Коррупция перемещается из вузов в школы, где сдается ЕГЭ - ДЭБ МВД. 11:48 25/05/2010, Москва, 25 мая - РИА «Новости», официальный сайт: http://www.rian.ru/edu_egrus/20100525/238317150.html

¹⁷ По сообщению сайта РБК от 18 августа: <http://top.rbc.ru/society/18/08/2009/322803.shtml>

снимается, потому что её просто не было¹⁸. Университеты и вузы, конечно, проверяют подлинность справок об инвалидности и других льготах абитуриентов, но факты мошенничества не всегда удаётся установить.

В 2009 году каждый абитуриент впервые мог подать копии своих документов и результатов сдачи ЕГЭ в неограниченное число университетов и вузов, а потом выбрать, в каком из них, готовом его зачислить, он будет реально учиться. Эта возможность выбора абитуриентами университета или вуза для получения высшего образования представлялась разработчиками и лоббистами введения ЕГЭ одним из преимуществ новой системы приёма в высшие учебные заведения. Реальная практика проведения приёма в высшие учебные заведения в этом году показала, что при формально очень высоких конкурсах на бюджетные места, для зачисления на которые и должны использоваться результаты ЕГЭ, произошёл недобор в 85 государственных высших учебных заведениях. Причина в том, что многие абитуриенты в слабо предсказуемом режиме хотели забрать свои документы из университетов и вузов, куда они сначала свои документы подавали. Эти высшие учебные заведения проводили предварительные зачисления, а потом оказывалось, что большинство зачисленных не хотят в них учиться. И в этой ситуации нередко высшие учебные заведения пытались удержать у себя абитуриентов различными незаконными способами: всячески затягивали выдачу подлинников аттестатов о среднем образовании тем абитуриентам, кто решил передать их в другие университеты или вузы; распускали слухи, несоответствующие реальности, например, что юноши, забравшие подлинники документов не смогут их передать в другие высшие учебные заведения, а потому сразу будут призваны в Вооружённые силы РФ. В некоторых случаях для разрешения проблемных ситуаций оказывалось необходимым вмешательство прокуратуры¹⁹.

В процессе приёма абитуриентов в 2009 году высшие учебные заведения проводили три так называемые волны зачисления, стремясь выявить тех, кто реально готов в них учиться. Но и эта мера не помогла набрать достаточно подготовленных абитуриентов в отраслевые вузы: педагогические, технические, сельскохозяйственные и другие. А те абитуриенты, которые были зачислены для обучения по этим специальностям, нередко были слабо подготовлены к обучению, имели «тройки» по профильным специальностям, если их знания оценивались бы по старой системе без ЕГЭ. Более того, появилась новая специфическая в условиях приёма в вузы по ЕГЭ форма коррупции. Во многих случаях абитуриенты с низкими баллами по ЕГЭ за взятки зачислялись в вузы именно в периоды третьих волн, когда абитуриенты с более высокими баллами не приносили подлинники своих аттестатов о среднем образовании, потому что отдавали их в другие вузы. Ведь с хорошими баллами по ЕГЭ они могли попробовать поступить сразу в несколько вузов, но к окончанию процедуры зачисления им нужно было делать свой окончательный выбор.

В 2009 году 42% абитуриентов поступало на экономические и юридические специальности высших учебных заведений, причём такой популярностью эти специальности пользуются и в непрофильных университетах и вузах, что существенно снижает качество их подготовки²⁰. Причина, по-видимому, в том, что для современных абитуриентов ценность высшего образования очень высока, а его направленность – не очень значима. Они уверены, что имея высшее образование получают больше возможностей хорошо оплачиваемой работы, но в большинстве своём не хотели бы вкладывать много сил и времени на освоение сложных, как, например, технических или малопопулярных, как, например, педагогических специальностей. Такая диспропорция в формировании

¹⁸ Сообщение РИА «Новости» от 21 июля 2009 года: http://www.rian.ru/edu_news/20090721/178133373.html

¹⁹ «Московский комсомолец», 25.08.09, «Ректоры недовольны приёмом».

²⁰ «Русский журнал», 27.08.09, «Как усовершенствовать ЕГЭ»: <http://www.russ.ru/pole/Kak-usovershenstvovat-EGE>

приоритетов абитуриентов и, соответственно, контингента студентов высших учебных заведений сложилась в нашей стране в постсоветские годы. Введение ЕГЭ не ослабило, а усилило эту диспропорцию, что через несколько лет приведёт к дальнейшему снижению качества подготовки специалистов: по экономическим и юридическим специальностям потому, что они будут обучаться в непрофильных высших учебных заведениях, а по техническим, педагогическим, сельскохозяйственным и некоторым другим специальностям потому, что они не имеют достаточно высокой базовой подготовки после окончания средних учебных заведений. Следовательно, введение ЕГЭ способствует снижению качества высшего образования в нашей стране практически по всем специальностям.

Разработчики и лоббисты введения ЕГЭ в бюрократической системе нашей страны утверждали, что такая форма контроля знаний выпускников средних школ позволит объективно оценить деятельность органов управления образованием в регионах. Понимая это, и руководители регионов, и руководители органов образования в них, директора средних школ и учителя старались при проведении ЕГЭ по мере сил улучшить его средние результаты. Не помогало и проведение ЕГЭ с выпускниками средних школ не в их школах, а в других. Учителя этих школ в целом не были заинтересованы в том, чтобы помочь выпускникам чужих для них средних школ, но они нередко помогали им для улучшения общих средних показателей региона, города или района. Кроме того, были отмечены случаи, когда за взятки учителя решали задания ЕГЭ для тех или иных выпускников средних школ, а затем находили способ сообщить им правильные ответы. Это уже случаи прямой коррупции, аналогичные тем, которые были и при прежней системе сдачи выпускных экзаменов за курс средней школы и вступительных в университеты и вузы, а именно, помощь и подсказки сдающим экзамен за взятки. Следовательно, ЕГЭ не позволяет объективно оценивать качество среднего образования в регионах нашей страны, а поскольку многие учителя стали готовить своих выпускников именно к сдаче ЕГЭ, а не к получению глубоких знаний по учебным предметам, введение ЕГЭ способствует снижению качества среднего образования в нашей стране.

Следовательно, введение ЕГЭ не только не решило ни одной из поставленных перед этой системой задач, но способствует снижению качества образования в нашей стране. Специалисты о высокой вероятности таких результатов введения ЕГЭ предупреждали с того периода, когда эта система отработывалась в форме эксперимента.

Законопроект, касающийся совершенствования правового положения бюджетных учреждений

Государство перестаёт поддерживать бесплатное для граждан общее среднее образование

В современной России постоянно сокращается число средних общеобразовательных школ. По данным исследования компании «АМИКО», в 2008 году число средних школ уменьшилось на 4% в сравнении с 2007 годом и составило 54259²¹. А всего с 2003 по 2008 годы было закрыто 3725 средних школ, из них более 2 тысяч – в сельской местности²².

Сокращение числа средних общеобразовательных школ является результатом проведения в нашей стране Министерством образования и науки РФ оптимизации школьной сети. Процесс такой оптимизации является одним из направлений модернизации российского образования, цели и задачи которого определены в Концепции мо-

²¹ В России сокращается число общеобразовательных учреждений. 12.03.2010, сайт РБК, исследование рынков: http://marketing.rbc.ru/news_research/12/03/2010/562949977811196.shtml?source=sub

²² Малая школа лишает ребенка возможности социализироваться – Бацын. РИА «Новости», официальный сайт: http://www.rian.ru/edu_analysis/20091105/192032928.html

дернизации российского образования на период до 2010 года²³, а реализуются в соответствии с Федеральной целевой программой развития образования на 2006 – 2010 годы²⁴.

Сокращение численности общеобразовательных учреждений связано как с сокращением в нашей стране числа детей и подростков школьного возраста от 7 до 16 лет, так и с нежеланием многих муниципалитетов финансировать местные средние школы²⁵.

Число детей и подростков школьного возраста от 7 до 17 лет в нашей стране росло с начала 1980-х годов, достигло максимума во второй половине 1990-х годов, а затем стало сокращаться. Вскоре после 2010 года по прогнозам будет достигнут минимум их числа, который составит примерно 15 миллионов человек, что более чем на 11 миллионов (на 43%) меньше, чем в 1996-1997 годах. Последующий небольшой рост их численности даже в 2025 году не превысит 18 миллионов человек. Для сравнения предыдущий минимум, достигнутый в 1982 году, превышал 21 миллион детей и подростков школьного возраста²⁶.

Столь быстрое сокращение числа детей и подростков школьного возраста неизбежно ведет к снижению таких государственных показателей деятельности учреждений среднего общего образования, как наполняемость классов, среднее число учащихся в школе, среднее число учащихся, приходящихся на одного преподавателя. В частности, за последние шесть лет в России среднее число учащихся в школе уменьшилось на 21%, наполняемость классов – на 11%, число учащихся на 1 преподавателя – на 16%²⁷.

Для повышения качества общего среднего образования такое снижение основных показателей должно оцениваться позитивно, потому что преподаватели получают возможность более внимательно относиться к каждому учащемуся и уделять ему больше времени в процессе обучения. Эта позиция соответствует положениям Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года в том, что «главная задача российской образовательной политики - обеспечение современного качества образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства»²⁸. Но для Министерства образования и науки РФ снижение основных показателей деятельности средних общеобразовательных школ означает снижение эффективности расходования государственного бюджета, поскольку министерство решает задачу обеспечения оптимального соотношения затрат и качества в сферах образования и науки²⁹.

Именно такая оптимизация приводит муниципалитеты к нежеланию продолжать финансировать средние общеобразовательные школы в прежних объемах, а тем более – увеличивать их финансирование. Ведь для большинства муниципалитетов их бюджеты во многом формируются от поступлений из региональных бюджетов, т.е. из бюджета

²³ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Подписана президентом РФ 5 апреля 2002 года. Официальный сайт президента РФ: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/04/57884.shtml>

²⁴ Федеральная целевая программа развития образования на 2006 – 2010 годы. – С. 7. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 года, № 803. Официальный сайт Министерства образования и науки РФ: <http://mon.gov.ru/dok/prav/obr/2048/>

²⁵ В России сокращается число общеобразовательных учреждений. 12.03.2010, сайт РБК, исследование рынков: http://marketing.rbc.ru/news_research/12/03/2010/562949977811196.shtml?source=sub

²⁶ Агранович Марк. Российское образование на демографическом фоне // Демоскоп Weekly, № 383 – 384, 1 июля - 16 августа 2009. <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0383/tema03.php>

²⁷ Там же.

²⁸ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Подписана президентом РФ 5 апреля 2002 года. Официальный сайт президента РФ: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2002/04/57884.shtml>

²⁹ Федеральная целевая программа развития образования на 2006 – 2010 годы. – С. 7. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 года, № 803. Официальный сайт Министерства образования и науки РФ: <http://mon.gov.ru/dok/prav/obr/2048/>

государственного, а Министерство образования и науки РФ проводит политику сокращения финансирования средних общеобразовательных школ из государственного бюджета. И этой политике приходится подчиняться руководителям регионов и местных органов власти.

На уровне правительства РФ оптимизация расходов на образование поддерживается, в частности, нормами Федерального закона № 83-ФЗ от 08.05.2010 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Этот закон полностью вступит в силу с 1 января 2011 года.

Нормами этого федерального закона предусматривается, что к моменту его вступления в силу действующие в настоящий период бюджетные учреждения должны быть преобразованы в учреждения трёх типов: казенные, бюджетные учреждения нового типа и автономные. Финансирование по сметам расходов из государственного или муниципального бюджета будет возможно только для казенных учреждений. Финансирование деятельности учреждений двух других типов из государственного или муниципального бюджета будет возможно только за счет соответствующих субсидий и только для выполнения соответственно государственного или муниципального задания. В пояснительной записке к этому законопроекту, когда он ещё обсуждался в Государственной Думе РФ, прямо определялось, что для бюджетных учреждений нового типа должны сокращаться бюджетные расходы на предоставление государственных или муниципальных услуг³⁰.

В соответствии с нормами этого закон с 1 января 2011 года не могут быть казёнными средние школы, больницы (за исключением психиатрических и инфекционных), университеты, вузы, библиотеки, научно-исследовательские учреждения и многие другие учреждения, поскольку в соответствии со статьей 20 этого закона казёнными могут быть только учреждения ведомств, обеспечивающих оборону и безопасность, специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, психиатрические больницы, лепрозории и противочумные учреждения³¹.

Следовательно, учреждения среднего общего образования должны будут в ближайшие годы существенно повысить объёмы предоставляемых ими платных услуг для компенсации снижающихся бюджетных поступлений. Но такая тенденция противоречит выводам, которые делают многие родители школьников и учителя из сравнительных оценок качества бюджетных и частных коммерческих средних общеобразовательных школ. По мнению большинства родителей, платное обучение ничем не лучше, а часто даже хуже, чем бесплатное, и родительские деньги в платном обучении расходуются не по назначению³². Такое отношение родителей к платным образовательным услугам может привести к существенному снижению уровня их использования.

Посылая своих детей учиться в частные школы, родители хотят получить какие-то дополнительные результаты в сравнении с их обучением в бюджетных школах. 43% родителей считают, что средняя школа должна в первую очередь ориентироваться на развитие внутреннего мира и личности ребенка. Приблизительно столько же (40%) предполагают, что главное в процессе обучения – решение конкретных образовательных задач³³.

³⁰ Комитет по строительству и земельным отношениям Государственной Думы РФ. Заключение по проекту федерального закона № 308243-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», внесенному Правительством Российской Федерации. Официальный сайт комитета: <http://www.komitet3.km.duma.gov.ru/site.xp/052053124053050051.html>

³¹ Там же.

³² В России сокращается число общеобразовательных учреждений. 12.03.2010, сайт РБК, исследование рынков: http://marketing.rbc.ru/news_research/12/03/2010/562949977811196.shtml?source=sub

³³ Там же.

Проблемы с обучением в общеобразовательных средних школах возникают тогда, когда родители слишком сильно вмешиваются в учебный процесс, считая, что раз они оплатили обучение своих детей, то директора школ и учителя должны полностью выполнять все их требования. Руководители частных школ, бюджеты которых почти полностью определяются финансовыми взносами родителей учеников, вынуждены подстраивать к их запросам программы и методы обучения. В результате качество образования во многих частных средних школах неизбежно снижается, потому что для получения устойчивых и значимых для школьников результатов обучения они должны напрягать свой интеллект, вкладывать в учебную деятельность много сил и времени. Учителя должны формировать и поддерживать в школьниках высокий уровень мотивации изучения учебных предметов, но не облегчать деятельность по их усвоению, к чему их нередко призывают родители.

Как это, возможно, ни покажется странным для руководителей и служащих Министерства образования и науки РФ, а также для работников частных общеобразовательных школ, качество обучения у хороших учителей в бюджетных общеобразовательных средних школах пока в среднем выше, чем в частных. Причина только в том, что в бюджетных школах учащиеся привыкли напрягаться в процессе обучения, а в частных – нет. А обязанность новых бюджетных общеобразовательных средних школ с 1 января 2011 года заниматься предоставлением платных образовательных услуг это их различие с частными школами существенно уменьшит. И, скорее всего, уже даже хорошие учителя в новых бюджетных школах с большим трудом смогут мотивировать учащихся напрягаться для освоения учебных предметов.

Экономические проблемы предоставления платных образовательных услуг в бюджетных школах также очень существенны. По оценкам специалистов меньше всего проблем было и будет у элитных частных общеобразовательных школ. А частные школы, которые не имели своих зданий и использовали для учебного процесса здания бюджетных школ и детских садов, и в которых преподавали те же учителя, что и в бюджетных школах, т.е. по совместительству, выживали во многом за счёт так называемой оптимизации налогов. В современных условиях налоговый контроль существенно усилен, а потому частные общеобразовательные школы с относительно низкой стоимостью обучения вряд ли смогут работать³⁴. Поэтому после 1 января 2011 года не все даже среднеобеспеченные семьи смогут позволить себе оплату образовательных услуг в новых бюджетных школах, а у учителей сократится возможность повышать уровень своих доходов с помощью участия в предоставлении платных образовательных услуг.

Следовательно, введение в действие законодательных норм регулирования деятельности новых бюджетных общеобразовательных средних школ и сокращение общего числа средних школ в стране и в регионах приведёт с высокой вероятностью к снижению качества общего среднего образования в нашей стране, а уровень его доступности во многом будет определяться уровнями доходов семей учащихся. Такие действия органов власти можно оценить как признаки институциональной коррупции, потому что эти действия производятся с декларируемыми целями модернизации образования в нашей стране, изложенными в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года. Но вместо этого действия органов власти существенно способствуют снижению качества среднего общего образования и его доступности для наших граждан, что противоречит нормам части 2 статьи 43 Конституции РФ, гарантирующим «общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях»³⁵.

³⁴ Россияне продолжают учить детей в частных школах в кризис – эксперт. РИА «Новости», 12:54, 09/11/2009: http://www.rian.ru/edu_crisis/20091109/192640907.html

³⁵ Конституция Российской Федерации. Официальный текст по состоянию на 1 апреля 1999 года. – М.: ООО «Фирма «Издательство АСТ»», 1999. – С. 17.

Недовольство многих граждан планируемыми изменениями в системе образования

В постсоветской России важнейшим приоритетом органов государственной власти стал отказ от советской концепции среднего общего образования и замена её новой российской. Руководителями нашего государства и Министерства образования и науки РФ такой приоритет обосновывался необходимостью исключить возможность формирования у школьников советской идеологии.

Не менее значимым приоритетом органов государственной власти в постсоветский период стало обеспечение деятельности системы среднего общего образования в условиях низкого уровня её государственного финансирования. По-видимому, в нашей стране нет влиятельных лоббистов обеспечения такого уровня государственного финансирования системы среднего общего образования, который был бы способен обеспечить качество деятельности в этой системе не ниже, чем в развитых странах мира. А ведь в условиях развития в мире и в нашей стране постиндустриальных тенденций в экономике и социальной сфере для достижения успеха деятельности в них всё более значимыми становятся нематериальные символические капиталы: человеческий, социальный и культурный. Объём и качество этих символических капиталов в нашей стране и в других странах мира существенно зависит от качества деятельности системы среднего общего и высшего профессионального образования.

Именно такие символические капиталы, а не только финансовый в форме денег, в современных условиях во многом обеспечивают конкурентоспособность выпускников системы среднего общего образования в получении высшего образования, которое уже стало важнейшим фактором достижения успеха на рынке труда, в служебных карьерах и в самореализации наших граждан. Именно поэтому многие российские семьи стремятся обеспечить хорошее среднее общее, а потом и высшее образование своим детям. Российское государство весьма слабо этому способствует, стремясь переложить на семьи всё большие затраты ресурсов денег и времени на обеспечение образования их детей. А ведь достаточно высокий уровень государственного финансирования среднего общего образования позволил бы предоставить равные шансы в получении такого образования детям семей с разным уровнем материального обеспечения. Это признаётся необходимым и осуществляется во всех развитых странах мира, потому что одарённые дети рождаются не только в семьях, хорошо обеспеченных материально.

В России, как и во многих других странах мира, большинство семей стремятся компенсировать недостаток финансовых капиталов, которые они могут потратить на своих детей и передать им, содействием получению ими хорошего общего среднего, а по возможности и высшего образования. В результате во многих случаях действительно повышаются уровни символических капиталов детей таких семей. Но в условиях России стремление семей с помощью хорошего образования содействовать успешности их детей приводит к росту коррупционных взаимодействий, чаще всего, в форме взяток и эксклюзивных услуг от семей к представителям учреждений образования за поступление, обучение и получение диплома об окончании учебного заведения их детьми. Причина распространённости коррупции в системе образования в том, что органы власти в нашей стране оказались неспособными предложить гражданам легальные и некоррупционные способы решений проблем в таких взаимодействиях.

А сами граждане в постсоветский период фактически потеряли интерес к решениям проблем образования как общественных, и решают их почти исключительно, как проблемы личные или проблемы своих семей. Такое отношение наших граждан к проблемам образования является ещё одной причиной распространённости коррупции в этой системе, потому что во взаимодействиях с ней представителями наших семей требуются скорее не универсальные, общие для всех нормы решений проблем, а получаемые в результате тех или иных личных договорённостей с учителями и директорами школ.

Органы власти в нашей стране в последние годы содействуют не решению проблем взаимодействий граждан с системой образования, а решению собственных проблем в этой сфере, проблем самих органов власти. В частности, поэтому органы власти в нашей стране решение проблем образования сводят к значимым для них проблемам финансирования и юридического статуса учреждений образования, что показало последнее обсуждение проблем социальной сферы 6 мая на специальном совещании у Президента РФ³⁶.

На этом заседании Президент РФ заявил, что он знает о недовольстве многих граждан планируемые изменениями в системе образования: «За последнее время я лично видел большое количество обращений и ко мне, и к различным структурам Правительства с предложением что-то усовершенствовать в законе или даже отказаться от его подписания в связи с теми сомнениями, которые у наших людей возникли по этому поводу»³⁷. Но, тем не менее, на специальное совещание по проблемам социальной сферы 6 мая не были приглашены представители общественных объединений граждан и учителей, например, тех, кто подписал «Обращение к Президенту РФ Д.А. Медведеву по вопросу реформы бюджетной сферы»³⁸. На этом совещании Президент РФ хотел обсудить «эту тему» только со своими подчинёнными: «Мы с вами неоднократно эту тему обсуждали, но, тем не менее, прежде чем подписать этот документ, я хотел с вами ещё раз обсудить некоторые вопросы, которые, на мой взгляд, имеют прямое отношение и к вашей компетенции, и к интересам наших граждан»³⁹. На этом совещании министром образования и науки А.А. Фурсенко было сказано, что «объём бюджетных услуг, бесплатного образования населению не уменьшится – ясно, увеличится»⁴⁰. Но у граждан, учителей и директоров вполне могут остаться сомнения в справедливости этого утверждения.

По заказу органов государственной власти экспертами и специалистами была разработана концепция оказания образовательных услуг, как оптимальный способ и отказа от советской модели развития среднего общего образования, и решения проблемы его недостаточного государственного финансирования. Важнейшим недостатком этой концепции для нашего общества является то, что она сводит деятельность системы образования почти исключительно к её экономической составляющей, игнорируя воспитательную, социальную, культурную и многие другие. Даже, если государство не будет вмешиваться в реализацию воспитательной, социальной и культурной функций системы образования, без государственного финансирования они будут развиваться не в интересах крупных социальных групп нашего общества, а в интересах тех, кто способен оплачивать реализацию этих функций, т.е. достаточно узких обеспеченных материально социальных групп.

Понятие образовательных услуг не фиксирует источник финансирования системы образования, но оно в современной российской интерпретации предполагает разделение этого финансирования по каждому конкретному получателю этих услуг, т.е. в системе среднего общего образования – по каждому учащемуся, каждому школьнику, а в системе высшего образования – по каждому студенту. В такой ситуации органам власти стало существенно легче мотивировать родителей этих школьников и студентов или других членов их семей частично оплачивать обучение, оправдываясь недостатком его государственного финансирования.

³⁶ Законопроект, касающийся совершенствования правового положения бюджетных учреждений, обсуждался на специальном совещании у Президента. 6 мая 2010 года, 17:00 Москва, Кремль. Официальный сайт Президента РФ: <http://www.kremlin.ru/news/7658>

³⁷ Там же.

³⁸ Сбор подписей под этим обращением проводится на сайте <http://www.sborgolosoov.ru/voiteview.php?voite=48>

³⁹ Там же.

⁴⁰ Там же.

Проблемы финансирования и управления системой образования в нашей стране не обсуждались публично перед принятием новых норм законов бюджетного регулирования в этой системе. Причина понятна – подавляющее большинство российских граждан против введения частичной оплаты среднего общего образования, а именно такая концепция на практике реализуется в нашей стране. В частности, в конце 2009 года в СМИ появились описания одного из способов реализации этой концепции, разработанной Министерством образования и науки РФ⁴¹. Первые три урока в средних общеобразовательных школах в течение учебного дня будут полностью оплачиваться государством. Затем после обеда в школах будет осуществляться обучение на уроках по выбору в течение тоже трёх уроков, которые государство будет оплачивать уже только на 30%. После этого ещё два урока, направленных на ознакомление учащихся с теми или иными профессиями, должны будут проходить на соответствующих предприятиях с оплатой из государственного бюджета тоже на 30%. Кто будет финансировать оставшиеся 70% уроков по выбору и профессиональной ориентации учащихся, не было определено, но, скорее всего, предполагалось, его должны будут осуществлять семьи учащихся.

Такая реализация концепции среднего общего образования позволит получать полное с удовлетворительным качеством общее среднее образование только детям из семей с довольно высоким уровнем материального благосостояния. Средние общеобразовательные учебные учреждения, ориентированные на детей из малообеспеченных семей, будут вынуждены сокращать проведение уроков по выбору и профессиональной ориентации, а также держать в штате преподавателей низкой квалификации. Поэтому такая реализация концепции среднего общего образования поддержит в конкуренции на рынке образовательных услуг элитные учреждения среднего общего образования, и будет препятствовать деятельности тех из них, которые ориентированы на обучение большинства школьников, семьи которых являются малообеспеченными и даже среднеобеспеченными.

Для реализации такой модели среднего общего образования вполне рациональным представляется укрупнение средних общеобразовательных школ, потому что в сельской местности нет никаких предприятий, которые бы могли оплатить обучение школьников, поэтому сельских детей будут для проведения таких уроков отвозить либо в города, например, в региональные центры, либо у них вообще не будет профориентационного обучения. Но и в городах очень немногие предприятия будут оплачивать такое профориентационное обучение, потому что им вряд ли будет нужно для работы много выпускников средних общеобразовательных школ.

Следовательно, в результате внедрения государственного проекта «Наша новая школа», который и предполагает изменения в системе российского среднего общего образования в соответствии с такого рода концепциями, гарантированное для всех в соответствии с Конституцией РФ среднее общее образование будет в ближайший период для детей и подростков школьного возраста ограничено тремя уроками в день. В результате уровень образования большинства школьников существенно снизится, потому что такой объём обучения не позволит им овладеть даже основами грамотности, знаниями истории и географии своей страны, её политического и государственного устройства, классической российской литературы, основ права, математики, информатики, физики, химии, биологии и других естественных наук.

Правда, 28 апреля этого года пресс-служба Министерства образования и науки РФ распространило «Информационное сообщение по вопросу о гарантиях бесплатности образования»⁴², в пункте 4 которого утверждается, что: «В рамках государственных образовательных стандартов предусмотрено финансирование за счёт бюджета основ-

⁴¹ Российское информационное агентство «Новый регион», 17.11.09. <http://www.nr2.ru/northwest/257525.html>

⁴² Официальный сайт Министерства образования и науки: <http://mon.gov.ru/press/reliz/7181/>

ной образовательной программы, включающей все обязательные школьные предметы: русский язык, литература (литературное чтение), математика, физика, химия, биология, история, обществознание (включая экономику и право), искусство (музыка, ИЗО, МХК), технология (труд), физическая культура, география, природоведение (окружающий мир), иностранный язык, родной (нерусский) язык и литература, информатика и ИКТ, основы безопасности жизнедеятельности». Смысл этого утверждения можно понять как сохранение государственного финансирования всех общеобразовательных предметов в средних школах. Но его можно понять и как утверждение о том, что государственное финансирование останется только у основной образовательной программы, все уроки сверх которой должны будут оплачивать семьи российских школьников. То есть будет реализована именно та новая модель среднего общего образования с частичным государственным финансированием, которая была описана выше. Возможно, его уровень для уроков по выбору и профессиональной ориентации будет выше или ниже 30%, но общий принцип с высокой вероятностью будет именно таким, каким он был представлен выше: без широкого общественного обсуждения будет введена система оплаты семьями учащихся той или иной доли посещаемых ими уроков.

Почему этот принцип соответствует положению части 2 статьи 43 Конституции РФ о гарантировании всем гражданам страны общедоступного и бесплатного школьного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях⁴³ остаётся непонятным. Ведь для обеспечения самореализации и повышения конкурентоспособности выпускников системы среднего общего образования раннее выявление и реализация способностей к той или иной учебной дисциплине является очень важной. В этом смысле система среднего общего образования в советский период в нашей стране создавала существенно больше возможностей для всех желающих проявить свои способности, потому что в тот период все учебные занятия школьников, включая факультативные занятия и углублённое изучение тех или иных учебных дисциплин, государство полностью оплачивало. В современной ситуации все дополнительные уроки и углублённое изучение учебных дисциплин будут оплачиваться только семьями школьников, что существенно усилит неравенство их возможностей в реализации способностей. Следовательно, реализация утверждённой президентом РФ инициативы «Наша новая школа»⁴⁴ будет способствовать росту социальной дифференциации российского общества и снижению конкурентоспособности его членов. Вряд ли большинство российских граждан хотели бы, чтобы наша новая школа давала такие социальные эффекты.

Результаты исследований коррупции в образовании Фонда ИНДЕМ

Сведения о методике анализа данных

В этом разделе приводятся результаты исследований Фонда ИНДЕМ, основанные на формализованных анкетных опросах. В следующем разделе они дополняются результатами неформализованных интервью с экспертами и анализом современной практики решения проблем Министерством образования и науки РФ, а также российскими гражданами.

В сопоставительном плане анализировались результаты следующих четырёх социологических исследований Фонда ИНДЕМ:

1. 2001 года – по заказу Мирового Банка на репрезентативной всероссийской выборке;

⁴³ Конституция (основной закон) ⁴⁴ Дмитрий Медведев утвердил инициативу «Наша новая школа». 21 января 2010 года, 12:30 Санкт-Петербург. Официальный сайт президента РФ: <http://www.kremlin.ru/news/6683>

⁴⁴ Дмитрий Медведев утвердил инициативу «Наша новая школа». 21 января 2010 года, 12:30 Санкт-Петербург. Официальный сайт президента РФ: <http://www.kremlin.ru/news/6683>

Коррупция в системе образования

2. 2002 года – по заказу Фонда Сороса на репрезентативной всероссийской выборке;
3. 2004 года – по заказу правительства Республики Татарстан на репрезентативной выборке для её территории;
4. 2005 года – собственное исследование Фонда ИНДЕМ без внешнего заказчика на репрезентативной всероссийской выборке.

В приводимых ниже таблицах для указания исследования в столбцах указывается его год. Номера аналогичных вопросов в разных исследованиях несколько отличались. Поэтому в заголовках столбцов номера вопросов указаны в скобках после номера года проведения исследования.

Отношение к потенциальным коррупциогенным ситуациям в образовании

В исследованиях 2004 и 2005 годов использовался вопрос о том, насколько негативными являются последствия для общества некоторых ситуаций, достаточно часто встречающихся в социальной практике современных российских граждан. В заголовке следующей таблицы приводится формулировка вопроса исследования 2005 года.

Таблица 3. Ниже приведен список различных ситуаций. Оцените их с точки зрения негативных последствий для общества. Для оценки каждой ситуации выберите один из следующих вариантов ответа:

1. Это очень вредно
2. Это вредно, но не очень
3. Это, в общем-то, безвредно
0. Затрудняюсь ответить

1. Это очень вредно

№	Описание ситуаций	2005 (4)	2004 (4)
		Доля	Доля
1	В сельской местности администрация грозит жителям не завести корма, дрова, уголь и т.п., если жители не проголосуют как нужно	89,5%	84,8%
2	Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку	88,4%	79,0%
3	Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рассматриваемое дело	88,2%	79,8%
4	Инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его	86,6%	85,2%
5	Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта, получив за это вознаграждение	83,9%	78,6%
6	Хулиган за взятку освобождается от наказания (15 суток)	74,7%	77,0%
7	Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене в два раза большей, чем принято на рынке строительства	64,2%	56,0%
8	Врач за вознаграждение выдает больничный лист	53,3%	41,1%
9	Чтобы ускорить принятие решения по регистрации фирмы, предприниматель приносит чиновнику подарок	50,1%	41,2%
10	Сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме.	49,1%	44,5%
11	Репетитор при подготовке для поступления в ВУЗ гарантирует поступление независимо от качества подготовки	45,3%	39,9%
12	Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка или коробку конфет для получения хорошей оценки	41,3%	38,1%

Коррупция в системе образования

13	Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в ресторане после решения этим чиновником проблемы бизнесмена	40,4%	29,1%
14	Чиновник устраивает на работу к себе в ведомство своего родственника	33,9%	24,3%
15	Чиновник устраивает жену на работу в фирму, работу которой он контролирует в рамках своих обязанностей	32,7%	24,2%

В Таблице 3 ситуации отсортированы по уровню их вреда в соответствии с ответами респондентов по данным исследования 2005 года, поскольку в них нет существенных отличий по уровням оценок респондентов в данных исследования 2004 года. Общий вывод таков: из 15 типичных ситуаций две, относящиеся к системе образования, занимают 11 и 12 позицию по степени вреда. По-видимому, гарантия поступления в вуз с помощью репетитора и сдача зачётов и экзаменов в вузах с помощью подарков не рассматриваются большинством респондентов как существенно вредные, а стали достаточно привычной социальной практикой.

Про те же самые ситуации далее в исследованиях спрашивалось, не являются ли они случаями коррупции. Иначе говоря, респондентов просили оценить, усматривают ли они возможности коррупции в этих ситуациях.

Таблица 4. Как Вы считаете, являются или не являются эти же ситуации случаями коррупции? Выберите для каждой из них один из следующих вариантов ответа:

1. Это точно случай коррупции
2. Это спорная ситуация: может коррупция, а может - нет
3. Это не имеет отношения к коррупции
0. Затрудняюсь ответить

1. Это точно случай коррупции

№	Описание ситуаций	2005 (5)	2004 (3)
		Доля	Доля
1	Судья решает хозяйственный спор между двумя фирмами в пользу той, которая дала взятку	89,0%	82,1%
2	Депутат законодательного органа голосует в поддержку законопроекта, получив за это вознаграждение	85,5%	82,1%
3	Крупный руководитель звонит судье и дает указание, как нужно решить рассматриваемое дело	84,1%	46,2%
4	В сельской местности администрация грозит жителям не завезти корма, дрова, уголь и т.п., если жители не проголосуют как нужно	82,8%	27,8%
5	Инспектор ГАИ останавливает машину с сильно пьяным водителем, но за вознаграждение отпускает его	76,8%	74,1%
6	Хулиган за взятку освобождается от наказания (15 суток)	70,5%	52,3%
7	Фирма получает заказ от органа власти на строительство по цене в два раза большей, чем принято на рынке строительства	67,3%	61,3%
8	Чтобы ускорить принятие решения по регистрации фирмы, предприниматель приносит чиновнику подарок	56,7%	86,5%
9	Сотрудник милиции за неформальную плату обеспечивает безопасность коммерческой фирме.	52,1%	61,3%
10	Врач за вознаграждение выдает больничный лист	50,8%	28,9%
11	Чиновник принимает приглашение бизнесмена поужинать в	42,5%	78,3%

Коррупция в системе образования

	ресторане после решения этим чиновником проблемы бизнесмена		
12	Репетитор при подготовке для поступления в ВУЗ гарантирует поступление независимо от качества подготовки	40,6%	49,4%
13	Студент вручает экзаменатору бутылку коньяка или коробку конфет для получения хорошей оценки	38,0%	46,2%
14	Чиновник устраивает на работу к себе в ведомство своего родственника	29,8%	74,1%
15	Чиновник устраивает жену на работу в фирму, работу которой он контролирует в рамках своих обязанностей	28,5%	49,4%

В Таблице 4 ситуации отсортированы по уровню оценок их респондентами, как коррупционные по данным исследования 2005 года, поскольку в них нет существенных отличий по уровням оценок респондентов в данных исследования 2004 года. Общий вывод таков: из 15 типичных ситуаций две, относящиеся к системе образования, занимают ещё более низкие, чем в предыдущей Таблице 3 позиции 12 и 13 по степени коррупционности. По-видимому, гарантия поступления в вуз с помощью репетитора и сдача зачётов и экзаменов в вузах с помощью подарков не рассматриваются большинством респондентов как ситуации коррупции, а стали достаточно привычной социальной практикой.

Подтверждает этот вывод оценки респондентами уровня коррумпированности администраций органов образования, учителей средних школ и преподавателей вузов. В Таблице 5 приводятся данные только для этих позиций в анкетах.

Таблица 5. Как бы Вы оценили следующие органы власти, организации, институты по степени их коррумпированности? (Укажите оценку для каждой строки.)

(1). Весьма честный

№	Органы власти, организации, социальные группы	2005 (8)	2004 (14)	2002 (2)	2001 (15)
		Доля	Доля	Доля	Доля
26	Администрация и учителя средних школ, училищ, техникумов	11,0%	9,7%	10,5%	14,7%
27	Администрация и преподаватели высших учебных заведений	5,2%	2,5%	4,4%	6,6%

(2). Довольно честный

№	Органы власти, организации, социальные группы	2005 (8)	2004 (14)	2002 (2)	2001 (15)
		Доля	Доля	Доля	Доля
26	Администрация и учителя средних школ, училищ, техникумов	46,1%	41,2%	41,3%	45,2%
27	Администрация и преподаватели высших учебных заведений	30,4%	17,4%	23,9%	25,2%

(3). Довольно бесчестный

№	Органы власти, организации, социальные группы	2005 (8)	2004 (14)	2002 (2)	2001 (15)
		Доля	Доля	Доля	Доля
26	Администрация и учителя средних школ, училищ, техникумов	27,2%	28,4%	24,9%	18,7%
27	Администрация и преподаватели высших учебных заведений	40,3%	44,5%	36,0%	36,3%

Коррупция в системе образования

(4). Весьма бесчестный

№	Органы власти, организации, социальные группы	2005 (8)	2004 (14)	2002 (2)	2001 (15)
		Доля	Доля	Доля	Доля
26	Администрация и учителя средних школ, училищ, техникумов	16,5%	25,8%	22,6%	14,1%
27	Администрация и преподаватели высших учебных заведений	14,1%	11,2%	11,3%	10,1%

(0). Затрудняюсь ответить

№	Органы власти, организации, социальные группы	2005 (8)	2004 (14)	2002 (2)	2001 (15)
		Доля	Доля	Доля	Доля
26	Администрация и учителя средних школ, училищ, техникумов	7,0%	12,0%	13,0%	14,3%
27	Администрация и преподаватели высших учебных заведений	7,6%	9,8%	12,7%	17,0%

И хотя доля затрудняющихся оценить организации системы образования в отношении их коррупционности довольно существенна – от 7% до 17%, коррумпированными их называют не очень много респондентов – от 10% до 26% примерно.

Оценка некоторых рынков коррупции в системе образования

Результаты сравнительных расчётов рынков некоторых коррупции в системе образования представлены в Таблице 6.

Таблица 6. Характеристики специальных рынков бытовой коррупции в динамике

№	Проблема (или соответствующий рынок бытовой коррупции)	Риск коррупции		Спрос на коррупцию (готовность платить)		
		2001	2005	2001	2005	Δ
2	Школа: поступить в нужную школу и успешно ее окончить, обучение	13,2%	41,0%	76,2%	60,8%	0,70
3	ВУЗ: поступить, перевестись из одного ВУЗа в другой, экзамены и т.п.	36,0%	52,1%	66,7%	63,2%	0,18
6	Решение проблем в связи с призывом на военную службу	32,6%	57,7%	50,0%	63,4%	-0,93
	В среднем по всем рынкам	25,7%	35,0%	74,7%	53,2%	

В Таблице 6 столбцы имеют следующие значения:

1. Риск коррупции – это доля случаев попадания в коррупционную ситуацию, среди всех случаев обращения гражданина к государству с целью решения той или иной своей проблемы. Риск коррупции может рассматриваться как индикатор интенсивности коррупционного давления власти на граждан.
2. Спрос на коррупцию – это готовность граждан давать взятку. Этот спрос измеряется долей случаев, в которых попавший в коррупционную ситуацию гражданин дает взятку. Спрос на коррупцию может рассматриваться в качестве индикатора готовности граждан использовать взятки для решения своих проблем. Иначе говоря, спрос на коррупцию может быть индикатором готовности граждан поддаться коррупционному давлению со стороны чиновников.
3. Величина Δ характеризует степень падения спроса на коррупцию на данном рынке с 2001 к 2005 году. Эта величина подсчитана следующим об-

Коррупция в системе образования

разом: сначала исчислено процентное падение спроса на коррупцию для каждого рынка как отношение разницы спроса в 2001 и 2005 годах. Потом эти величины поделены на общее процентное падение спроса (по средним данным для всех рынков). Таким образом, величина Δ показывает, во сколько раз изменение спроса на данном рынке бытовой коррупции превосходит (если Δ больше 1) или уступает (если Δ меньше 1) изменению спроса на коррупцию в целом на рынке бытовой коррупции.

В Таблице 6 оставлена строка «Решение проблем в связи с призывом на военную службу», не относящаяся к системе образования. Причина в том, что рост этого коррупционного рынка и рынка поступления в вуз во многом связаны с одним фактором, а именно с желанием родителей оградить своих детей от призыва на военную службу. Это желание реализуется либо с помощью взятки в военкоматах, либо с помощью гарантированного обеспечения поступления в высшее учебное заведение. Поэтому можно ожидать резкого увеличения размеров спроса и предложения на коррупционном рынке освобождения от военной службы, если отсрочки от призыва в вузах перестанут действовать.

Анализ данных исследований коррупции 2001 и 2005 годов показывает, что риск коррупции при решении проблем поступления и в среднюю школу, и в вуз вырос. При этом риск коррупции при поступлении в среднюю школу рос быстрее, чем при поступлении в вуз. Весьма существенно вырос риск коррупции при решении проблем в связи с призывом на военную службу. В 2001 году риски коррупции при поступлении в вуз и при освобождении от военной службы были выше среднего, в 2005 году эта закономерность сохранилась. Но, если в 2001 году риск коррупции при поступлении в среднюю школу был ниже среднего, то в 2005 году он стал также выше среднего.

Спрос на коррупцию при поступлении в среднюю школу и в вуз снижается от 2001 к 2005 году, т.е. граждане в этих случаях стали несколько реже соглашаться на дачи взяток. Но риск коррупции при освобождении от военной службы демонстрирует противоположную тенденцию – он увеличивается от 2001 к 2005 году: в этом случае граждане стали с большей готовностью давать взятки для решения своих проблем.

По данным исследований 2001 и 2005 годов были оценены объёмы рынков коррупции в системе образования. Эти сведения представлены в Таблице 7.

Таблица 7. Динамика годовых объемов специальных рынков бытовой коррупции.

№	Проблема (или соответствующий рынок бытовой коррупции)	Объем рынка (млн. \$ USA)		Доля от общего рынка		Изменение объёма Δ
		2001	2005	2001	2005	
2	Школа: поступить в нужную школу и успешно ее окончить, обучение	70,10	92,4	0,0333	0,034	31,8%
3	ВУЗ: поступить, перевестись из одного ВУЗа в другой, экзамены и т.п.	449,37	583,4	0,2138	0,215	29,8%
6	Решение проблем в связи с призывом на военную службу	12,66	353,6	0,0060	0,130	2693,0%
	В среднем по всем рынкам	2,825	3,014	100,0%	100,0%	6,7%

В Таблице 7 доля от общего рынка исчислена по отношению к сумме объемов всех рынков бытовой коррупции. Величина Δ определяется как процент изменения объёма соответствующего рынка в 2005 году к уровню 2001 года.

Сравнение данных исследований 2001 и 2005 года показывает, что в среднем объём всех рынков бытовой коррупции вырос незначительно, примерно на 6,7%, что вполне сравнимо с размерами инфляции. Но объёмы рынков поступления в среднюю

Коррупция в системе образования

школу выросли на 31,8%, а поступления в вузы – на 29,8%, что существенно превышает средние показатели рынков бытовой коррупции и уровни инфляции. Можно сделать вывод, что повышение риска коррупции, т.е. коррупционное давление чиновников в системе образования на граждан приносит результаты в виде существенного увеличения объёмов взяток за решение соответствующих проблем.

Ещё сильнее коррупционное давление на граждан повлияло на рост объёмов рынка освобождения от военной службы. На этом рынке рост объёмов взяток составил 2693,0%, что является наибольшим показателем среди всех проанализированных рынков бытовой коррупции. По-видимому, на этом рынке граждане чаще всего не видят иных способов решения своих проблем, кроме дачи взяток.

В следующей Таблице 8 представлены значения средних размеров взяток на рынках коррупции в системе образования.

Таблица 8. Динамика средних размеров взяток в рублях.

№	Проблема (или соответствующий рынок бытовой коррупции)	2001 год		2005 год		Темпы роста Δ
		величина	ранг	величина	ранг	
2	Школа: поступить в нужную школу и успешно ее окончить, обучение	1238	7	2312	8	1,64
3	ВУЗ: поступить, перевестись из одного ВУЗа в другой, экзамены и т.п.	4305	2	3869	4	-0,19
6	Решение проблем в связи с призывом на военную службу	3250	3	15409	1	7,06
	В среднем по всем рынкам	1817		2780		

В Таблице 8 ранги означают номера размеров взяток, упорядоченные по убыванию по всем проанализированным рынкам коррупции. Таким образом, ранг 1 приписан самой большой средней взятке, а ранг 14 (потому что всего проанализировано 14 рынков бытовой коррупции) – самой малой. Величина Δ характеризует темпы роста размера взяток на данном рынке с 2001 к 2005 году. Эта величина подсчитана следующим образом: сначала исчислен процентный рост размера средней взятки на каждом рынке бытовой коррупции как отношение разницы размеров этих взяток в 2001 и 2005 годах. Потом эти величины поделены на общий процентный рост среднего размера взяток по данным для всех рынков. Таким образом, величина Δ показывает, во сколько раз изменение размера средней взятки на данном рынке бытовой коррупции превосходит (если Δ больше 1) или уступает (если Δ меньше 1) росту среднего размера взятки в целом на всей совокупности проанализированных рынков бытовой коррупции.

В соответствии с данными исследований 2001 и 2005 годов на первое место в настоящий период и третьего 5 лет назад вышел средний размер взятки за освобождение от военной службы. Темп роста среднего размера взятки на этом рынке бытовой коррупции более чем в 7 раз превысил средний темп роста.

По средним размерам взяток на рынке поступления в среднюю школу произошло небольшое увеличение, а на рынке поступления в вуз – небольшое уменьшение. При этом в общем ряду размеров взяток на проанализированных рынках бытовой коррупции эти размеры снизились по рангам: поступление в среднюю школу с 7 на 8 ранг, поступление в вуз – с 2 на 4 ранг.

Рост объема коррупционного рынка высшего образования обеспечивается ростом риска и интенсивности коррупции при снижении среднего размера взятки. Можно предположить, что это происходит за счет роста интенсивности недорогих «услуг» наподобие оплачиваемых зачетов или экзаменов, которые предлагаются гражданам всё чаще. Таким образом, на этом рынке продолжает меняться структура предложения.

Оценка последствий коррупции в системе образования

В исследовании 2005 года респондентам задавался специальный вопрос о том, насколько коррупция препятствует решению различных задач, стоящих перед страной. Точная формулировка вопроса была такой:

Таблица 9. Известно, что коррупция страшна не только сама по себе, но и своими негативными последствиями. В связи с этим, оцените, пожалуйста, в какой мере коррупция препятствует решению различных задач, стоящих перед нашей страной? Выберите для каждой из приведенных ниже задач один из следующих вариантов ответа. (Укажите оценку для каждой строки.)

- (1) Не препятствует
- (2) Скорее не препятствует
- (3) Скорее препятствует
- (4) Препятствует
- (0) Затрудняюсь ответить

№	Задачи, стоящие перед нашей страной	(1)	(2)	(3)	(4)	(0)
11	Развитие системы образования, повышение его качества	3,3%	11,6%	36,3%	45,0%	3,8%

Как видно, подавляющее большинство респондентов (81,3%) считает, что коррупция скорее препятствует или прямо препятствует развитию системы образования, повышению его качества.

В дополнение к этому подавляющее большинство респондентов видит низкий образовательный и культурный уровень населения и чиновников среди причин, порождающих коррупцию в России. Точная формулировка вопроса приводится в Таблице 10.

Таблица 10. Приведенный ниже список содержит возможные причины, которые порождают коррупцию в России. Оцените их важность, выбрав один из вариантов ответа: "Важно" - 1, "Не важно" - 2, "Затрудняюсь ответить" - 0.

(1) Важно

№	Причины, порождающие коррупцию в России	2005 (18)	2004 (10)	2002 (#н/д)	2001 (20)
		Доля	Доля	Доля	Доля
14	Низкий образовательный и культурный уровень населения	63,6%	60,9%		57,4%
27	Низкий образовательный и культурный уровень чиновников	70,7%	68,4%		59,0%

(2) Не важно

№	Причины, порождающие коррупцию в России	2005 (18)	2004 (10)	2002 (#н/д)	2001 (20)
		Доля	Доля	Доля	Доля
14	Низкий образовательный и культурный уровень населения	29,1%	23,7%		27,2%
27	Низкий образовательный и культурный уровень чиновников	23,0%	19,4%		22,6%

(0) Затрудняюсь ответить

№	Причины, порождающие коррупцию в России	2005 (18)	2004 (10)	2002 (#н/д)	2001 (20)
		Доля	Доля	Доля	Доля
14	Низкий образовательный и культурный уровень населения	7,3%	15,4%		14,1%

Коррупция в системе образования

	ный уровень населения				
27	Низкий образовательный и культурный уровень чиновников	6,3%	12,1%		17,1%

Таким образом, подавляющее большинство респондентов отмечает значимость уровня образования в причинах, порождающих коррупцию в нашей стране.

Выводы и рекомендации

Статья 43 Конституции РФ гарантирует каждому гражданину право на образование, устанавливая при этом обязательность основного среднего образования, его общедоступность и бесплатность в государственном или муниципальном образовательном учреждении, а также возможность на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении. Этой же статьёй устанавливается требование к родителям или лицам, их заменяющим, обеспечивать получение детьми основного среднего образования⁴⁵.

Конституция РФ не содержит ограничений на получение образования в государственных или частных учебных заведениях за определённую плату. И такая практика постепенно распространяется по всей стране: все желающие практически без отбора и конкурса могут за плату получить любое образование. В этих случаях вопросы дополнительных материальных затрат на образование определяются соответствующими договорными отношениями между образовательным учреждением и студентом или учащимся или одним из его родителей в случае его несовершеннолетия.

Проблемы, связанные с возможными коррупционными отношениями, нарушениями Конституции РФ и законодательства РФ, возникают, прежде всего, в ситуациях необходимости осуществления дополнительных материальных затрат в денежной или иной форме при обучении в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, в которых гарантирована бесплатность получения образования.

Анализ данных исследований Фонда ИНДЕМ 2001 и 2005 годов подтверждает гипотезу о том, что коррупция в области образования создаёт в обществе ситуацию определённой дискриминации граждан в области обязательных и бесплатных образовательных услуг. Такой дискриминации подвергаются, в первую очередь, наиболее бедные граждане, граждане с низкими доходами, проживающими вдалеке от крупных образовательных и культурных центров, мегаполисов, выходцы из непривилегированных социальных групп и некоторые другие.

Взятки в системе образования составляют примерно 5,5 миллиардов долларов США в год, а сама система образования является сферой с высоким уровнем коррупции⁴⁶. При этом в последние годы наблюдается постоянный рост коррупции в системе образования. В частности, по данным начальника 3-го отдела оперативно-розыскного бюро (ОРБ-3 по борьбе с коррупцией) департамента экономической безопасности МВД России Александра Бланкова «в 2009 году число выявленных фактов коррупции увеличилось в два раза по сравнению с 2008 годом»⁴⁷.

Ситуация с поступлением в университеты и вузы не получила качественных изменений к сокращению коррупции после создания в России частных и негосударственных высших учебных заведений: они пока намного менее престижны, чем ведущие

⁴⁵ Конституция Российской Федерации. Официальный текст по состоянию на 1 апреля 1999 года. – М.: ООО «Фирма «Издательство АСТ»», 1999. – С. 17-18.

⁴⁶ Интервью президента всероссийского Фонда образования, заместителя руководителя департамента по борьбе с коррупцией Парламентского центра «Комплексная безопасность Отечества» Сергея Комкова. // Русский журнал, 05.11.09 16:55: <http://www.russ.ru/pole/Kogda-korruptsiya-ravna-byudzhetu>

⁴⁷ Коррупция перемещается из вузов в школы, где сдаётся ЕГЭ - ДЭБ МВД. 11:48 25/05/2010, Москва, 25 мая - РИА «Новости», официальный сайт: http://www.rian.ru/edu_egrus/20100525/238317150.html

государственные университеты и вузы, в них не всегда может быть организовано обучение по ресурсоёмким и сложным специальностям и т.п. В результате многие достаточно обеспеченные российские семьи стараются, чтобы их дети поступили именно в государственные университеты и вузы, а обучение в частных учебных заведениях рассматривается ими как запасные варианты, если обучение в государственных университетах и вузах по тем или иным причинам окажется невозможным. Самые богатые семьи предпочитают отправлять своих детей на обучение за рубеж, причём нередко в самые престижные университеты Великобритании, Германии, Франции, США и других стран. Но поскольку такая практика пока не получила достаточно широкого распространения в России, в первую очередь, в силу высокой стоимости обучения за границей, соответствующее поведение очень слабо представлено в репрезентативной выборке исследования 2001 года.

До внедрения ЕГЭ коррупция в области поступления в вузы создавала в обществе ситуацию определённой дискриминации граждан в области их конституционных прав в открытых конкурсах добиваться возможностей получения высшего образования. Коррупция в этой области фактически во многих случаях сводила на нет возможности поступления в вузы по конкурсу, заменяя конкурсы абитуриентов конкурсами социальных статусов их семей. В исследованиях Фонда ИНДЕМ, в частности, дети респондентов, проживающих в мегаполисах и крупных городах до 300 тысяч жителей значительно чаще, чем жители городов с населением менее 100 тысяч жителей и жителей сельской местности отмечали, что их дети поступали в вузы сами по себе, без всякой помощи. Действительно, жители мегаполисов и крупных городов имеют немало возможностей повышения уровня образования своих детей, заблаговременной подготовки их к поступлению в вузы, чего практически лишены жители небольших городов и сельской местности. Поэтому абитуриенты из мегаполисов и крупных городов имеют преимущества при поступлении в вузы, особенно, в не очень престижные, перед жителями небольших городов и сельской местности. И это преимущество - один из важнейших элементов статусных позиций семей таких абитуриентов. Дискриминация жителей небольших городов и сельской местности в данном случае имеет давние традиции и настолько очевидна, что в советский период для таких абитуриентов в соответствии с правилами приёма фактически устраивали отдельные конкурсы на выделенные для них места в вузах. Некоторые льготы при поступлении таким абитуриентам предоставляют вузы и сейчас, но проблема так и остаётся нерешенной.

Следовательно, в сфере поступления в университеты и вузы России действовала дискриминация по доходам семей: преимущества получали не самые талантливые и подготовленные абитуриенты, а те, кто могли за определённую плату получить те или иные преимущества при прохождении конкурсных отборов в вузы.

Заявленная как цель внедрения ЕГЭ снижение уровня коррупции в системе образования и обеспечение равенства возможностей поступления в университеты и вузы абитуриентов из разных регионов страны оказалась нереализованной. Общий уровень коррупции в системе образования не снизился, совершение коррупционных действий перераспределилось следующим образом. Хороший результат по ЕГЭ без специальной подготовки получить практически невозможно, поэтому в современных условиях семьи абитуриентов за такую подготовку платят репетиторам так же, как ранее они платили за подготовку к экзаменам в вузы. Кроме того, остались и взятки в вузах за поступление, например, они давались охранникам за то, чтобы получить возможность обойдя очередь сдать документы в вуз, а также преподавателям и сотрудникам вузов за то, чтобы документы абитуриента попали в списки на зачисления. Были также случаи оформления абитуриентами поддельных свидетельств об инвалидности, поскольку инвалиды могли поступать без представления в приёмные комиссии вузов сведений о сдаче ЕГЭ.

Коррупция в системе образования

По оценке начальника 3-го отдела оперативно-розыскного бюро (ОРБ-3 по борьбе с коррупцией) департамента экономической безопасности МВД России Александра Бланкова за 2009 год в образовании было выявлено на 116% больше должностных преступлений и на 91% больше фактов получения и дачи взяток, чем в 2008 году. При этом по его данным за последний год выросли и размеры взяток. Но коррупция к взяткам не сводится, в частности, за 2009 года по данным МВД в российском образовании 60% фактов коррупции составляли хищения и растраты чужого имущества, 12% - злоупотребления служебным положением, 10% - служебные подлоги и только 8% - получения и дачи взяток. По мнению Александра Бланкова рост уровня коррупционных преступлений связан в первую очередь с введением ЕГЭ. По его словам: «Вокруг ЕГЭ создаются новые коррупционные механизмы; учителя помогают детям на экзаменах, чиновники заранее сообщают задания, сертификаты ЕГЭ успешно подделывают». Кроме того, по мнению Александра Бланкова «объективность ЕГЭ сомнительна из-за наличия непрозрачного списка льготников» при поступлении в вузы, включающего 153 категории⁴⁸. Следовательно, по оценкам правоохранительных органов нашей страны равенства возможностей абитуриентов при поступлении в вузы с помощью ЕГЭ достичь не удалось.

Коррупция в системе образования, следовательно, продолжает способствовать дискриминации российских граждан по их социальному статусу и уровню жизни, нарушая конституционный принцип равенства и общедоступности соответствующих услуг. Эту дискриминацию усилит введение в действие с 1 января 2011 года Федерального закона № 83-ФЗ от 08.05.2010 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Преодоление коррупции в России во многом осложняется тем, что в системе образования коррупция стала нормой жизни, а в некоторых случаях и единственной возможностью получить номинально бесплатные услуги, которые государство обязано предоставлять своим гражданам. Более того, подростки и студенты, проходя обучение в российской системе образования, усваивают и коррупционные способы решений своих проблем, которые затем переносят и на другие сферы своей деятельности. Поэтому без преодоления коррупции именно в системе образования невозможно будет считать успешными выполнение антикоррупционных программ в нашей стране.

Сложности юридического доказывания фактов взяточничества в системе образования приводят к тому, что администрации и собственники учебных заведений, а также государственные и муниципальные чиновники, занятые регулированием их деятельности, как правило, не заинтересованы в активной борьбе со взяточничеством. Значимой причиной такой незаинтересованности является получение выгод всеми участниками образовательного процесса от взяточничества, за исключением крайне редких случаев вымогательства учителями, преподавателями и руководителями учреждений образования взяток в крупных размерах или постоянно в течение длительных периодов времени. Редкость таких случаев означает, что большинство субъектов образовательной деятельности действуют в соответствии со сложившимися неформальными социальными институтами регулирования в сфере образования. Эти неформальные социальные институты и их нормы должны быть признаны коррупционными и постепенно заменены легальными некоррупционными. В современных российских условиях редкость нарушений этих норм во многом определяет низкий уровень борьбы со взяточничеством в системе образования.

Важнейшей причиной неэффективности мер по борьбе со взяточничеством в системе профессионального высшего образования является ориентация всех его субъек-

⁴⁸ Ежегодный оборот коррупционных средств в российском образовании составляет около 5,5 млрд долл. Москва, 25 мая 2010 года, ПРАЙМ-ТАСС, официальный сайт: <http://www.prime-tass.ru/news/0/%7B84F68734-79CA-4F1D-A248-50639AC146F1%7D.uif>

тов на максимизацию выгод и доходов в краткосрочном периоде. Следовательно, уровень взяточничества в вузах был бы существенно ниже, если бы студенты, преподаватели, руководители и собственники высших учебных заведений, а также государственные чиновники ориентировались в своей деятельности на долгосрочные стратегии развития образования и собственные долгосрочные жизненные стратегии, а также учитывали негативные последствия взяточничества в системе высшего образования для нашего общества в целом.

Противодействие коррупции в системе образования не должно сводиться к борьбе со взяточничеством. Важнейшим ресурсом реального противодействия коррупции в России может быть деятельность гражданского общества, потому что оно способно противопоставить сетевому и всепроникающему характеру коррупции в России свои сетевые и присутствующие во всех сферах деятельности ресурсы объединений граждан.

Гражданское общество, в частности, могло бы участвовать в контроле деятельности организаций образования⁴⁹. Для этого необходимо ввести обязательную публичную отчетность образовательных учреждений, которая должна подвергаться независимой от органов власти экспертизе. Для противодействия коррупции в системе образования желательно ввести при назначении на должность и при освобождении с неё подробное декларирование финансового состояния чиновников и членов их семей с указанием источников получения доходов.

От ЕГЭ необходимо отказаться, поэтапно заменяя его на систему национального тестирования знаний, чтобы по возможности снизить ущерб для школьников и абитуриентов вузов в процессе такой замены. В нашей стране необходимо проводить целенаправленную работу по повышению качества общего среднего и профессионального высшего образования, внедрять независимые системы тестирования знаний, но разные для оценки знаний выпускников средних школ и для поступления в высшие учебные заведения, развивать возможности раннего выбора специализации учащимися системы среднего образования, расширять общественное участие и контроль в развитии, как среднего, так и высшего образования, и т.п.

Следует признать, что никакая даже самая эффективная в других странах мира мера по развитию образования не способна решить сразу все его проблемы в нашей стране. И было бы очень желательно, чтобы направления развития образования определялись не органами власти, а совместно с ними представителями частного бизнеса и общественных организаций, чтобы всем желающим экспертам и гражданам была предоставлена возможность включиться в их обсуждения и контроль исполнения. Ведь развитие системы образования – это важнейшее конкурентное преимущество всего нашего общества, а потому не может быть делом отдельных органов власти и ведомств, а тем более, частного бизнеса.

Приём в вузы представляет собой многоплановую научно-прикладную проблему профессионального отбора абитуриентов, способных освоить определенную образовательную программу. Посредством концепции «ЕГЭ-ГИФО» эта сложная проблема решена быть не может. Для решения этой проблемы нужно создавать независимые региональные и внутривузовские центры тестирования, разрабатывать на основе научно обоснованных методов систем профессионального отбора будущих студентов, содействовать раннему выявлению способностей и склонностей детей и подростков, поддерживать и развивать их мотивацию к выбору будущих профессий и подготовки к её освоению в классах и школах с углублённым изучением необходимых для этих профессий предметов.

Задача предлагаемого правительством РФ «подушевого» финансирования должна решаться не с помощью концепции «ЕГЭ-ГИФО», а на основе норм Конституции

⁴⁹ Аванесов В.С. Основные инструменты коррупции в образовании // Научно-практическая конференция «Социология коррупции». Вып. 5. Москва, 2003: <http://testolog.narod.ru/Obrasov25.html>

Коррупция в системе образования

РФ, в соответствии с которыми Российская Федерация – социальное государство⁵⁰, что означает недопустимость удовлетворения образовательных прав одних граждан в ущерб правам других⁵¹. А потому, в случае изменения системы финансирования образования, каждый выпускник средней школы должен получить свой образовательный ваучер, одинакового достоинства, и иметь право распорядиться им по своему усмотрению. Кроме того, государство обязано бесплатно учить всех, кто отслужил в армии положенный законом срок.

В современной России для существенного снижения уровня коррупции в системе образования необходимо также отменить государственные стандарты, аккредитацию, аттестацию и сертификацию, поскольку они стали основными средствами коррупционного вмешательства в деятельность образовательных учреждений. Стандарты, аккредитацию, аттестацию и сертификацию необходимо поэтапно передать общественным и некоммерческим организациям. Такой подход существенно изменит в направлении отхода от коррупционности систему реальных социальных институтов регулирования системы образования, будет способствовать переходу к стратегическому управлению этой сферой, а также снизит мотивации её субъектов совершать коррупционные действия, выгодные им в краткосрочной перспективе.

⁵⁰ Часть 1 статьи 7 Конституции РФ. Конституция Российской Федерации. Официальный текст по состоянию на 1 апреля 1999 года. – М.: ООО «Фирма «Издательство АСТ»», 1999. – С. 6.

⁵¹ Часть 3 статьи 17 Конституции РФ: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Конституция Российской Федерации. Официальный текст по состоянию на 1 апреля 1999 года. – М.: ООО «Фирма «Издательство АСТ»», 1999. – С. 10.