



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры



Международный
Институт
Планирования
Образования

Этика и коррупция в образовании

Коррупцированные школы, коррупцированные университеты: Что можно сделать?

Жак Аллак и Мюриель Пуассон



Издательство ЮНЕСКО

Коррупцированные школы, коррупцированные университеты:
Что можно сделать?



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры



Международный
Институт
Планирования
Образования

Коррупцированные школы, коррупцированные университеты: Что можно сделать?

Жак Аллак и Мюриель Пуассон

2014

Международный Институт Планирования Образования

Точки зрения и мнения, высказанные в данной книге, являются авторскими и не обязательно отражают точки зрения ЮНЕСКО или МИПО. Используемые в этом обзоре обозначения и форма изложения материала не предполагают какого бы то ни было выражения мнений со стороны ЮНЕСКО или МИПО относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района, а также их властей, или же относительно их границ или пределов.

Затраты на публикацию данного исследования были покрыты за счет целевого гранта, предоставленного ЮНЕСКО, а также добровольных пожертвований от ряда стран-членов ЮНЕСКО, перечень которых приводится в конце этой книги.

Институт «Открытое Общество» (ИОО) профинансировал русский перевод этой книги.

Оригинальное название: «Corrupt schools, corrupt universities: What can be done?»

Напечатано:

Международным Институтом планирования образования

7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris

электронная почта: info@iiep.unesco.org

веб-сайт МИПО: www.iiep.unesco.org

Дизайн обложки: Коринн Хейворт

Набор: Linéale Production

Отпечатано в типографии МИПО

ISBN: 9 789280 342963

© ЮНЕСКО 2014

Предисловие

Образование как система находится в опасности. Об этом нас уже довольно давно предупреждают специалисты в области планирования и исследователи развития образования. Зачастую качество и эффективность оказываются низкими, актуальность – сомнительной, а бесполезные затраты – значительными, и при этом цели и задачи часто неясны. Такой общий диагноз в своей книге с отражающим картину названием *Всемирный кризис образования* еще в 1968 году дал Филип Кумз, бывший в то время директором Международного института планирования образования (МИПО).

После многих десятилетий попыток отдельных стран и международного сообщества решить стоящие перед образованием проблемы, особенно в свете принятия в г. Джомтьен (Таиланд) обязательств по достижению цели программы «Образование для всех», которые были подтверждены 10 лет спустя в Дакаре, нам все еще не удается достичь поставленных целей. Более того, поскольку на цели образования в последние несколько десятилетий была направлена существенная часть национальных ресурсов и помощи, возникают вопросы, особенно со стороны налогоплательщиков индустриально развитых стран, относительно законности предоставленной финансовой помощи и правомерности предоставления приоритетной важности сектору образования со стороны доноров. В самом деле, при честной оценке достижений и неудач, которая была проведена в процессе подготовки к дакарскому форуму по программе «Образование для всех» был сделан вывод о том, что в образовании продолжают существовать многие проблемы, которые трудно поддаются решению. Помимо прочего, к их числу относятся отсутствие сильной и устойчивой политической воли, а также надлежащего руководства, включая слабую прозрачность, недостаточную подотчетность и даже коррупцию. Система руководства – это один из важнейших факторов, на который следует обратить внимание для достижения целей дакарской конференции и Целей в области развития Декларации тысячелетия.

Именно в таком контексте в 2001 г. МИПО приступил к реализации проекта «Этика и коррупция в образовании», в результате которого было подготовлено несколько отчетов и проведено несколько учебных семинаров.

Цель этой книги – обобщить результаты проекта. В основе проекта лежали два основных предположения. Во-первых, что изучение опыта стран не приведет к фатализму или отчаянию, а скорее к убеждению, что для борьбы с коррупцией и повышением эффективности руководства в образовании можно принять многие важные и успешные стратегии. Во-вторых, что сложности и проблемы не ограничиваются лишь рамками того, что мы несколько ошибочно называем «развивающимся миром». Те же самые или аналогичные силы, которые препятствуют развитию миллионов учащихся в Третьем мире и искажают его, в равной степени подрывают возможности получения квалификации в будущем и становление характера все большего числа учащихся в развитых странах. Здесь приходят на ум два очевидных примера:

- (i) По мнению многих наблюдателей, мошенничество в учебной среде представляет серьезную угрозу честности и надежности процесса сертификации в области высшего образования, порождая скептицизм в отношении достоверности результатов и подозрения относительно реальных достижений. Мошенничество такого рода в США распространено больше чем в развивающихся странах; и
- (ii) Порочной практики в сфере закупок для сектора образования, включая школьные здания и содержание школ, не является чем то из ряда вон выходящим в Европе (например, во Франции и Италии) и в Северной Америке (например, в городе Нью-Йорк).

Кроме того, наиболее действенные стратегии повышения эффективности руководства, прозрачности и подотчетности в образовании строятся на основе одних и тех же принципов как в богатых, так и в бедных странах: совершенствование регулятивной системы; укрепление управленческого потенциала; и обеспечение общественного контроля за использованием ресурсов. Хорошей иллюстрацией этого является традиционная восточная пословица: *открытая дверь сейфа – это приглашение к воровству.*

Одно дело - соглашаться с необходимостью значительных изменений, независимо от обоснования и убедительности такого согласия, и совсем другое – осуществлять их на практике. Поэтому, помимо исследования, определения и пристального изучения успешных стратегий борьбы с коррупцией в образовании, проекту МИПО предстояло выполнить еще одну задачу – определить, каким образом претворять изменения в жизнь. Как нам всем известно, меры по противодействию коррупции приводят

к мобилизации истеблишмента, члены которого активно сопротивляются изменениям, обходят принимаемые решения и иногда создают препятствия на пути изменений. К счастью, как наглядно демонстрирует эта книга, в обществе существуют активные силы – даже в таких наиболее бедных и уязвимых странах как Бангладеш и Индия – которые объединяют свои усилия, направленные на уничтожение существующей коррупционной практики демократическим и прогрессивным путем. Иллюстрацией успешных мер противодействия могут служить три примера, взятых из этой книги:

- (i) Опыт г. Богота (Колумбия) по совершенствованию управления работой учителей и сокращению непродуктивных затрат ресурсов (10 процентов за три года). Это стало возможным благодаря проведению переговоров с профсоюзами учителей, разработке прозрачных нормативных документов и модернизации системы управления за счет использования информатики;
- (ii) Опыт Уганды по сокращению утечек средств при их переводе от Министерства образования школам с 87 до 15 процентов. Это стало результатом стратегии, которая включала в себя выпуск и распространение подробной информации в местных общинах, а также публикацию информации о мерах наказания в отношении чиновников, виновных в порочной практике;
- (iii) Опыт Азербайджана по борьбе с мошенничеством на вступительных экзаменах в высшие учебные заведения. Опять же, это стало возможным благодаря комплексу мер, включая использование информатики, для недопущения возможности какого-либо вмешательства в проведение, проверку или публикацию результатов экзаменов.

В данной книге обобщены результаты международного проекта, осуществление которого было бы невозможным без участия и поддержки многих организаций и граждан почти из 25 стран мира. Среди партнеров были министерства образования, университеты, исследователи и члены организаций гражданского общества. В книге использованы данные, полученные различными методами, такими как ознакомительные поездки, международные симпозиумы и семинары, монографии о существующей практике и конкретных примерах успешных мер противодействия, а также результаты опросов, проводившихся нашими партнерскими организациями.

Среди наших многочисленных партнерских организаций я бы хотел выразить благодарность Всемирному Банку, Программе поддержки образования (Фонд Сороса) и Группе Утстайна (U4) за их поддержку. Я бы также хотел поблагодарить организации, которые являются спонсорами МИПО и которые внесли свой вклад в реализацию его программы – особенно NORAD (Норвежское агентство по сотрудничеству с развивающимися странами), которое предоставило специальный грант для осуществления начального этапа проекта. И, наконец, я хотел бы поблагодарить своего предшественника, Гудмунда Хернеса, за его постоянную поддержку и приверженность этой программе. Особые слова благодарности я адресую авторам исследований, которые сделали возможным написание этого заключительного обобщающего отчета.

Марк Брэй
Директор МИПО*

* Бывший директор МИПО (2006-2010 гг.).

Содержание

Предисловие	5
Список сокращений	13
Список таблиц, рисунков и рамок	17
Основные положения	23
Введение	25
Глава 1. Введение в суть проблемы: Что такое коррупция и в чем ее вред?	33
1. Что такое коррупция, прозрачность и подотчетность?	33
2. Каковы масштабы коррупции?	44
3. Государственное управление, развитие, бедность и коррупция: Какая между ними взаимосвязь?	48
4. Институциональные условия: Почему именно сейчас?	53
Глава 2. Коррупция в образовании: концептуальные рамки	63
1. Составление схемы возможностей для коррупции в образовании	65
2. Концептуальные рамки	73
3. ‘Сигналы опасности’ и анализ рисков	81
4. Политика в области образования и коррупция	85
Глава 3. Диагностика коррупции в образовательном секторе	95
1. Основные методологические требования	96
2. Оценивание на основе широкого участия: совместная диагностика, опросы с использованием карточек отзывов и социальные аудиты	99
3. Проведение аудитов сектора образования и работающих в нем учреждений	111
4. Отслеживание государственных затрат в образовании	119

Глава 4.	Децентрализация финансирования	135
	1. Принятие системы финансирования по формуле в контексте децентрализации	150
	2. Разработка системы дотаций, исчисленных в определенной сумме на человека в контексте реконструкции	163
Глава 5.	Управление учителями и поведение учителей	181
	1. Реформа управления учителями, направленная на повышение прозрачности и подотчетности	197
	2. Разработка и обеспечение соблюдения кодексов поведения учителей	203
Глава 6.	Заключение договоров на осуществление затрат, не связанных с заработной платой	215
	1. Строительство, благоустройство и ремонт учебных заведений	238
	2. Учебники и учебные материалы	243
	3. Программы предоставления школьного питания	255
Глава 7.	Экзамены, документы об образовании и аккредитация	269
	1. Совершенствование управления системой проведения традиционных экзаменов	286
	2. Создание системы стандартизованных общенациональных экзаменов для обеспечения прозрачного доступа к университетскому образованию	289
	3. Привлечение сторонних исполнителей к проведению экзаменов и аккредитации	289
	4. Создание надежных и дружелюбных для пользователя информационных систем	291
	5. Укрепление этических норм (стандартов академической добросовестности и кодексов чести)	293
	6. Ослабление и устранение основных структурных причин мошенничества	295

Глава 8.	Частное репетиторство: Как избежать коррупции в основной системе образования?	301
1.	Общественная активность и информация	313
2.	Регулирование частного репетиторства	314
3.	Сокращение потребности в частном репетиторстве	315
Глава 9.	Памятная записка для политиков, специалистов по планированию и руководителей	319
1.	Некоторые основные требования	319
2.	Регулирование, управление и собственность: ‘треугольник благоразумия’	326
3.	‘Все против коррупции’	330
4.	Двенадцать рекомендаций политикам и руководителям образования	335
Литература		339
Приложение 1	.Контрольный перечень для оценки качества опросов	353
Приложение 2	.Минимальные стандарты «Transparency International» в области заключения договоров на выполнение государственного заказа	355
Приложение 3	.Кодекс надлежащей практики в области предоставлении транснационального образования	359

Список сокращений

АБР	Азиатский Банк Развития
AUD	Австралийский доллар
BDT	Бангладешский така
BMZ	Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития (Германия)
BNPP	Программа партнерства Мировой Банк-Нидерланды (Индонезия)
CADEL	<i>Centro de Administración Educativa Local</i> (Colombia) <i>Местный центр управления образованием</i> (Колумбия)
CEPAA	Council on Economic Priorities Accreditation Agency Агентство по аккредитации Совета по экономическим приоритетам
CEPER	<i>Centre d'édition et de production pour l'enseignement et la recherche</i> (Cameroun) Издательско-производственный центр обучения и исследований (Камерун)
CIDA	Канадское Агентство международного развития
CIET	Информирование, повышение роли и прозрачность сообщества
СMI	Chr. Michelsen Institute Институт Кр. Микельсена
CIMU	Central Independent Monitoring Unit Центральное подразделение по проведению независимого мониторинга
ЗУКП	Заявка на утверждение капитального проекта
CPC	Совет по вопросам профессионального поведения в образовании (Гонконг, Китай)
ИБК	Индекс восприятия коррупции
DANIDA	Датское Агентство по международному развитию

Список сокращений

DFID	Департамент международного развития (Великобритания)
ОДВ	Образование для всех
e-GP	Electronic Government Procurement Электронная система государственных закупок
EI	Организация Education International
ИСУО	Информационная система управления образованием
FTI	Инициатива по ускоренной реализации программы
G7/G8	Group of Seven/Group of Eight Большая семерка/Большая восьмерка
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНП	Валовой национальный продукт
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) <i>GmbH</i> (Germany)
ВУЗ	Высшее учебное заведение
НОАР	Гармонизация практики проведения аудитов в зарубежных странах
МАО	Международная академия образования
ICAC	Независимая комиссия по борьбе с коррупцией
ИКТ	Информационные и коммуникационные технологии
IGAC	Международная группа по координации антикоррупционной деятельности
МИПО	Международный Институт планирования образования
МОТ	Международная организация труда
МВФ	Международный валютный фонд
ПР	Подразделение реализации (Перу)
IVE	Индекс уязвимости школ (Чили)
JUNAEB	<i>Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas</i> Национальный совет по предоставлению стипендий и помощи школам, Чили
БМР	Банк многостороннего развития
MinBuZA	Министерство иностранных дел (Нидерланды)
МО	Министерство образования

HOOP	Программа «No Child Left Behind» «Ни одного отстающего ребенка» (США)
NCPRI	Национальная кампания за право людей на информацию
НПО	Неправительственная организация
НЛИ	Национальные лонгитюдные исследования
NORAD	Норвежское Агентство по сотрудничеству с развивающимися странами
НТУД	Национальное тестирование учебных достижений (Киргизстан)
ОСТ	Педагогический колледж провинции Онтарио
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
OIG	Управление генерального инспектора (г. Нью-Йорк)
ИОО	Институт «Открытое Общество»
PAC	Общественно-политический центр (Бангалор, Индия)
PAE	<i>Programa de Alimentación Escolar</i> Программа школьного питания
PETS	Опросы для отслеживания государственных расходов
СББ	Стратегия борьбы с бедностью
PRSP	Доклад о стратегии борьбы с бедностью
APY	Ассоциация родителей и учителей
QSDS	Количественное исследование по оценке предоставления услуг
R.	Индонезийская рупия
RTI	Право на информацию
SA8000	Система стандартов «Социальная ответственность 8000»
BAY	Высшее аудиторское управление
SCA	Управление по строительству школ (г. Нью-Йорк)
SGP	Программа предоставления стипендий и грантов (Индонезия)
SIDA	Шведское агентство по международному развитию
SIGP	Программа грантов на совершенствование школ (Индонезия)
Sk	Словацкая крона
ГАЗ	Государственное агентство по закупкам (Азербайджан)

Список сокращений

SWAP	Подход с охватом всего сектора
TI	Организация «Transparency International»
TIB	«Transparency International» Бангладеш
U4	Антикоррупционный ресурсный центр Утстайна
UGX	Угандийский шиллинг
UK	Великобритания
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития ООН
ЮНЕСКО	Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры
US	США
US\$	Доллар США
USAID	Агентство международного развития США
ЗПО	<i>Zone d'éducation prioritaire</i> Зона приоритетного образования
£	Британский фунт

Список таблиц, рисунков и рамок

Таблицы

Таблица 1.1	Общий обзор главных особенностей подотчетности в образовании	42
Таблица 1.2	Неофициальные платежи в Камбодже: Как часто, сколько, кому?	46
Таблица 1.3	Существенные изменения в системе государственного управления во всем мире, 1998-2004	48
Таблица 2.1	Определения различных форм коррупции в сфере образования	67
Таблица 2.2	Типология форм коррупции в сфере образования	68
Таблица 2.3	Коррупция на различных уровнях образования: уровни, на которых она имеет место, действующие лица и характер обменов	69
Таблица 2.4	Основные возможности для коррупции по областям планирования/управления образованием	72
Таблица 2.5	Примеры 'сигналов опасности' по областям планирования/управления в образовании	83
Таблица 2.6	Составление схемы возможностей для коррупции в секторе образования	86
Таблица 3.1	Суммы неправомерной оплаты, собранной в восьми Urazillas в Бангладеш	106
Таблица 3.2	Типология аудитов	112
Таблица 3.3	Использование этических аудитов в секторе образования	119
Таблица 3.4	Утечки средств, не связанных с зарплатой, в начальном образовании: по результатам PETS	121
Таблица 3.5	Оценка затрат на помощь в натуральной форме (Перу)	125
Таблица 4.1	Типы формул финансирования и соответствующие формы злоупотреблений	141
Таблица 4.2	Программа школьных грантов в Индонезии: перечень школ, не соответствующих необходимым критериям	142
Таблица 4.3	Рекомендации по снижению стимулов к искажению отчетных данных о школе	155

Таблица 4.4	Финансирование по формуле, прозрачность и подотчетность	163
Таблица 5.1	‘Сигналы опасности’ в области управления учителями и поведения учителей	189
Таблица 5.2	Основные причины неэтичного поведения учителей в Южной Азии	191
Таблица 5.3	Показатель отсутствия учителей на работе в различных странах и его влияние на затраты	192
Таблица 5.4	QSDS: корреляты отсутствия учителей (5 стран)	195
Таблица 6.1	Основные возможности для коррупции в области закупок	222
Таблица 6.2	‘Сигналы опасности’ в области заключения договоров на издание учебников	231
Таблица 6.3	Основные стратегии борьбы с коррупцией при заключении договоров	237
Таблица 6.4	Учебники в начальном образовании, франкоязычная Африка	245
Таблица 6.5	Государственное и частное участие в цепочке по выпуску учебников	246
Таблица 7.1	Функции экзаменов: исторический аспект	270
Таблица 7.2	Формы мошенничества в академической среде	275
Таблица 7.3	Восприятие студентами мошенничества в академической среде в Болгарии, Хорватии, Молдове и Сербии	282
Таблица 9.1	Критерии надлежащего государственного управления в области предоставления услуг	322
Таблица 9.2	Регулирование, управление и собственность: ‘треугольник благоразумия’	328
Рисунки		
Рисунок 1.1	Этическое образование/этика в образовании	38
Рисунок 1.2	Коррупция: четыре синдрома	50
Рисунок 2.1	Внутренние и внешние факторы, способствующие коррупции в образовательном секторе	76
Рисунок 2.2	Взаимосвязь между внутренними и внешними факторами	81
Рисунок 3.1	Различные подходы к проведению опросов	97

Рисунок 3.2	Оценивание коррупции на местном уровне или на уровне школы	98
Рисунок 3.3	Оценка качества предоставления услуг в Тернополе	102
Рисунок 3.4	Процент респондентов, которым приходится совершать неофициальную оплату за государственные услуги в Тернополе	102
Рисунок 3.5	Механизмы проведения внутренних и внешних аудитов	112
Рисунок 3.6	Примеры финансовых потоков	123
Рисунок 3.7	Соотношение между размером школ и утечками средств в Уганде	126
Рисунок 3.8	Доля финансирования, которую школы получают в зависимости от своего богатства	127
Рисунок 4.1	Источники финансирования образования, пример	137
Рисунок 4.2	Прямой перевод средств через индонезийские SIGP и SGP	169
Рисунок 5.1	Реформа системы управления учителями в Боготе	202
Рисунок 6.1	От централизованных к местным закупкам: Какой вариант является оптимальным?	218
Рисунок 6.2	‘Сигналы опасности’ и основные риски, связанные с заключением договоров на выполнение государственного заказа	227
Рисунок 8.1	Процент учителей основной образовательной системы среди частных репетиторов: ситуация в Литве	309
Рисунок 9.1	Показатели оценки подотчетности, социального участия и прозрачности: Программа «Качественные школы» в Мексике	321
Рисунок 9.2	Регулирование, управление и собственность: ‘треугольник благоразумия’	327

Рамки

Рамка 1	Краткий глоссарий терминов	35
Рамка 2	Определение коррупции Азиатским банком развития	36
Рамка 3	Определение прозрачности, используемое центром U4	40
Рамка 4	Подотчетность в образовании	41
Рамка 5	Оспаривание подотчетности на основании результатов	43

Рамка 6	Почему системы образования подвержены всепроникающей коррупции	47
Рамка 7	Решение задач борьбы с коррупцией, обеспечения прозрачности и подотчетности в соответствии с PRSP в Руанде	52
Рамка 8	Выдержки из Конвенции ООН против коррупции	56
Рамка 9	Меры, разработанные IGAC и группой Утстайна	58
Рамка 10	Коррупция в образовании в Польше	70
Рамка 11	Формула коррупции по Клиггаарду	75
Рамка 12	Метод социального аудита, используемый в CIET	110
Рамка 13	Внутренняя оценка и аудиты в Литве	113
Рамка 14	Результаты внешнего аудита трех словацких университетов	116
Рамка 15	История успеха в Уганде	128
Рамка 16	Финансирование за счет домохозяйств и общины: роль школьных комитетов	138
Рамка 17	Незаконное присвоение стипендий в Джакарта Утара	143
Рамка 18	‘Деньги следуют за учащимися’: пример Румынии	151
Рамка 19	Примеры финансовых правил	157
Рамка 20	Отчет генерального аудитора (Штат Виктория): некоторые выводы	160
Рамка 21	Пределы регулятивных подходов к обузданию коррупции	172
Рамка 22	Рекомендации по индонезийским программам SGIP и SGP	177
Рамка 23	Обмены учителями в Колумбии	186
Рамка 24	Что такое «учитель – фантом»?	187
Рамка 25	Как сделать больше с меньшими затратами: история успеха в системе управления учителями в Боготе (1998-2003 гг.)	198
Рамка 26	Стратегии решения проблемы «учителей-фантомов»	200
Рамка 27	Декларация о профессиональной этике организации “Education International” (выдержки)	204
Рамка 28	Профессиональные кодексы в системе образования Гонконга (выдержки)	206
Рамка 29	Претворение в жизнь профессиональных стандартов в провинции Онтарио: рекомендации (выдержки)	208
Рамка 30	Электронные закупки: некоторые основные принципы	220

Рамка 31	Методы незаконного присвоения средств: ложные счета-фактуры	225
Рамка 32	Агентство государственных закупок (АГЗ) Азербайджана	233
Рамка 33	Электронная система повышает прозрачность процессов государственных закупок	236
Рамка 34	Предварительная оценка на соответствие требованиям участников конкурсов в г. Нью-Йорк	241
Рамка 35	Норвежский национальный центр разработки учебных материалов	249
Рамка 36	Договор о «честной игре» в области закупок учебников в Аргентине	251
Рамка 37	Разработка проекта национальной политики в области книгоиздания	255
Рамка 38	По материалам прессы: примеры мошенничества в академической среде	273
Рамка 39	Скандал по поводу плагиата в оффшорном университете, Малайзия	280
Рамка 40	По материалам прессы: цифры мошенничества в академической среде	281
Рамка 41	Обнаружение плагиата: опыт Шотландии	287
Рамка 42	Аккредитация в системе высшего образования в Нидерландах	291
Рамка 43	Частное репетиторство как теневой сектор системы образования	303
Рамка 44	Масштабы дополнительного частного репетиторства	307
Рамка 45	Препятствия на пути реформирования системы частного репетиторства – на примере о.Маврикий	313
Рамка 46	Реализация права на информацию в Индии	325
Рамка 47	Антикоррупционное образование в Болгарии	333
Рамка 48	Проект ‘Молодежь против коррупции’ в Литве	334
Карты		
Карта 1	Индекс восприятия коррупции 2012	44

Основные положения

В контексте жестких требований бюджета и давления, которому подвергаются международные денежные потоки, существует очевидная потребность в повышении эффективности использования государственных ресурсов. По данным последних социологических исследований, в некоторых странах потери при переводе средств от министерств образования школам могут достигать 80 процентов от всей выделенной суммы (без учета затрат на заработную плату). Взятки и откупные при приеме учителей на работу и продвижении по служебной лестнице имеют тенденцию снижать качество учителей в государственных школах; а незаконные платежи за поступление в учебные заведения и другие скрытые затраты раскрывают причину недобора учеников и высокого процента бросающих учебу. В то же время, важнейшим элементом борьбы с коррупцией является этическое образование, которое воспитывает у нового поколения нетерпимое отношение к этому явлению. Однако в условиях неэтичного управления самим сектором образования одного этического образования вряд ли будет достаточно.

В данной книге представлены результаты исследования, проведенного МИПО в области этики и коррупции в образовании. Материал книги основан на результатах мероприятий, осуществленных в рамках этого исследования, включая подготовительный семинар, ознакомительную поездку, международный семинар по обсуждению вопросов политики, монографии и сравнительные исследования, а также структуру методологических инструментов оценивания, постановки диагноза и оценки коррупционной практики в образовании. Ее цель – привлечь внимание лиц, принимающих решения, специалистов по вопросам планирования и управленцев к важности борьбы с коррупцией в образовании; предоставить им основные инструменты обнаружения и оценивания проблем коррупции, а также помочь им сформулировать соответствующие стратегии обуздания недобросовестной практики.

Авторы утверждают, что создание и обеспечение функционирования прозрачных регулятивных систем, укрепление управленческого потенциала для усиления подотчетности и повышение чувства ответственности за процесс управления могут помочь в построении треугольника

благоразумия, который будет способствовать созданию систем образования, свободных от коррупции. В целях большей конкретности они завершают книгу рядом рекомендаций, включая следующие:

- для борьбы с коррупцией необходимо иметь четкие нормы и правила, прозрачные процедуры и ясно выраженную стратегическую основу с распределением, на каждом из осуществляемых этапов, ответственности между различными заинтересованными сторонами за выделение, распределение и использование образовательных ресурсов;
- повышение навыков управления, отчетности, проведения мониторинга и аудита являются основными требованиями для борьбы с коррупцией в образовании. Необходимо рассмотреть возможность обеспечить более эффективное обучение не только административного персонала на различных уровнях, но и других заинтересованных сторон в системе, таких как Ассоциации родителей и учителей, профсоюзы и другие соответствующие организации гражданского общества;
- доступ широкой общественности к информации является обязательным условием гарантирования участия, чувства ответственности и социального контроля. Как результат, те, кто находится ближе всего к области предоставления образования – школы – должны быть достаточно хорошо информированы не только для того, чтобы обнаруживать факты мошенничества, но и для того, чтобы уметь потребовать то, на получение чего они имеют право.

Введение

Во всех странах сектор образования является одним из крупнейших компонентов государственного сектора. Он потребляет от 20 до 30 процентов всего бюджета (центрального и местных), в нем трудится наибольшая часть образованных трудовых ресурсов (администраторов, инспекторов, учителей и преподавателей), и он затрагивает от 20 до 25 процентов населения (учеников и студентов, родителей и другие заинтересованные стороны). В то же время в большинстве стран, как богатых, так и бедных, сектор образования сталкивается с серьезными трудностями и кризисными явлениями: недостаток финансирования; малоэффективное управление; низкая эффективность; потери ресурсов; низкое качество предоставляемых услуг; недостаточная востребованность, что хорошо иллюстрируется высокой степенью безработицы среди выпускников, и это далеко не все.

Такая ситуация хорошо известна и широко обсуждается специалистами в области планирования образования и политиками. Сохраняющееся с середины 1960-х годов, такое положение вещей, несмотря на ряд попыток изменить его, постепенно стало порождать вопросы и привело к смене традиционных взглядов на образование. Иллюстрацией этого служат три примера: *во-первых*, растущий скептицизм и отсутствие доверия к политическим игрокам и государственному сектору (о чем свидетельствует снижение числа людей, участвующих в выборах, и разделяемое многими мнение о том, что в государственных учреждениях господствует эндемическая коррупция); *во-вторых*, настойчивые требования о проведении всесторонней оценки образования, как в целях мониторинга работы этого сектора, так и в целях получения данных, необходимых для подотчетности перед гражданами и пользователями системы; *в-третьих*, снижение доверия и положительного мнения налогоплательщиков из богатых стран о международной финансовой помощи на цели образования.

Иными словами, была высказана потребность в менее деформированной практике управления денежными средствами, в большей прозрачности и подотчетности при использовании имеющихся в образовании ресурсов, и в срочных действиях по борьбе с коррупцией. Основной целью политиков, специалистов в области планирования и других действующих лиц, особенно

в структурах, работающих в сфере международного сотрудничества, стало *достижение эффективного стратегического руководства*. Действительно, при оценке причин низких достижений в 1990-ые годы в выполнении целей, поставленных в Джомтьене, а также при подготовке выводов Дакарской конференции 2000 года, редакционная комиссия Всемирного форума по вопросам образования без колебаний заявила в апреле 2000 года: «Коррупция является основной причиной неэффективного использования ресурсов в образовании, и ее необходимо решительно обуздать».

Именно в таких условиях МИПО приступил к реализации своего проекта «Этика и коррупция в образовании», имея изначально несколько предположений и оговорок:

- коррупция – явление всемирное. Документальным подтверждением этого является работа, проведенная организацией «Transparency International» (ТИ) в 1990-е годы;
- в центре внимания проекта не лежало желание провести расследование по отдельным лицам для привлечения их к судебной ответственности (не в этом состоит *raison d'être* (смысл существования – франц.) МИПО). Скорее, как институт по созданию потенциала, МИПО интересуют механизмы, процедуры, управленческо-организационные процессы, способные сузить возможности для осуществления коррупционной практики;
- сложнейшую проблему борьбы с коррупцией в образовании невозможно решить в изоляции. Очевидно, что коррупция является предметом озабоченности в различных областях, хотя и не везде в равной мере. Например, в некоторых странах ее масштабы и последствия для налоговой и таможенной администрации, или же для системы здравоохранения, оказываются гораздо более серьезными, чем для образования. Таким образом, при решении проблемы коррупции в образовании необходимо использовать более широкие рамки, принимая во внимание как общие аспекты, затрагивающие различные области государственного сектора (включая управление государственной службой, закупки товаров и услуг, расходование, передачу и использование государственных средств), так и более конкретные аспекты образовательного сектора (например, мошенничество в учебной среде).

В то же время образование является уникальной областью, поскольку оно играет важнейшую роль в предотвращении коррупции. Самых жестких законов и нормативных документов, а также эффективно работающих организаций будет недостаточно для предотвращения коррупции, если граждане не будут настоятельно требовать подотчетности от государства и государственных структур. Так, установки граждан имеют важнейшее значение для создания системы ответственного государственного управления. Поэтому воспитание нетерпимого отношения к коррупции должно стать одной из приоритетных задач образования. В самом деле, этическое образование учащихся и молодых людей может помочь разорвать цикл коррупции, поскольку сегодняшняя молодежь – это возможные лидеры будущего. Этот момент не следует упускать из виду, и без него невозможно обойтись при разработке всеобъемлющих стратегий борьбы с коррупцией.

Более того, антикоррупционное образование не может работать в изоляции. Среда, в которой учатся и растут дети, оказывает решающее воздействие на формирование их установок. Поэтому этическое образование должно стать частью более активных усилий, направленных на изменение установок и поведения работников образования (в частности, учителей), повысить эффективность стратегического руководства и создать систему общественного контроля за людьми, управляющими сектором образования. Как станет очевидно из текста книги, если мы хотим, чтобы хотя бы одна попытка борьбы с коррупцией увенчалась успехом, крайне важно построить треугольник благоразумия. Этот треугольник должен включать в себя учебную среду, в которой ценится честность, хорошо спланированную систему стратегического руководства с эффективным, прозрачным и подотчетным управлением, и надлежащую систему общественного контроля над тем, как этот сектор работает и использует ресурсы.

Для сбора данных и документирования результатов, в проекте МИПО были использованы различные, дополняющие друг друга подходы:

- *подготовительный семинар*, в котором участвовали представители образовательного сектора и других важных секторов, в частности, эксперты в области управления;
- *ознакомительная поездка* в одну из стран, Литву, для изучения и анализа десятилетнего опыта решения проблем коррупции в различных

- областях, включая образование, в частности, применительно к этическому образованию, созданию институтов, реформированию законодательно-нормативной базы, изменению подходов к управлению, а также обучению и укреплению потенциала административных работников;
- *международный семинар по обсуждению вопросов политики* с участием министров образования, работников образования, научных работников и авторов исследований, для того чтобы они могли высказать экспертное мнение, провести мониторинг и оценить системы образования с точки зрения коррупции;
 - избранные *монографические исследования* для изучения «успешного опыта» борьбы с коррупцией в некоторых важнейших областях образования, таких как управление учителями, финансирование и мониторинг управления школами на местном уровне;
 - ряд *сравнительных исследований* на региональном или международном уровне для анализа и сравнения стратегий противодействия коррупции в таких важных областях, как дополнительное частное репетиторство, мошенничество в учебной среде и реформа выпуска учебников и их распределения;
 - и, наконец, особое внимание было уделено необходимости разработать и предложить *методологические инструменты* экспертного анализа, диагностирования и оценки коррупционной практики в образовании. К ним относятся методы отслеживания, диагностика на основе широкого участия и определение ‘сигналов опасности’ для того чтобы помочь специалистам по планированию и руководителям образования в решении проблем коррупции.

Хотя целевой аудиторией этой книги являются прежде всего специалисты по планированию и руководители образования, мы надеемся, что и более широкая группа людей найдет ответы на следующие конкретные вопросы, которые задают заинтересованные представители сферы образования:

- Что такое коррупция?
- Актуальна ли коррупция для образования?
- Какова стоимость коррупции?
- Влияет ли коррупция на международную программу действий?
- С чего начинать работу по борьбе с коррупцией?

- Можно ли рассматривать борьбу с коррупцией как решение технической проблемы?

Глава 1 содержит ряд основных определений того, что понимается под коррупцией, прозрачностью, подотчетностью и этикой в образовательном секторе. Кроме того, в ней отражены некоторые основные характеристики международной правовой базы такие, как принятие в 2003 году Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, которая позволяет говорить о существующей в наше время проблеме коррупции и, более того, приниматься за ее решение. В главе рассматриваются основные инструменты оценки масштабов коррупции, широко использующиеся сегодня во всем мире, в частности, Индекс восприятия коррупции (ИВК), разработанный организацией «Transparency International», который позволил поднять проблему борьбы с коррупцией на высокий уровень среди приоритетов международного сообщества. И, наконец, в ней дается краткий обзор литературы по сложной системе взаимоотношений между стратегическим руководством, развитием, бедностью и коррупцией.

Глава 2 представляет концептуальную основу проблемы коррупции в образовании с учетом важных внутренних и внешних факторов развития коррупции в этом секторе. Говоря более конкретно, в ней систематически излагаются возможности для коррупции в таких областях: финансирование; выделение конкретных ассигнований; строительство, обслуживание и ремонт школьных зданий; распределение оборудования, мебели и материалов; написание учебников; назначение, управление, выплата заработной платы и обучение учителей; поведение учителей; информационные системы; экзамены и дипломы; доступность обучения в университетах; а также аккредитация учебных заведений. И, наконец, в ней определен ряд ‘сигналов опасности’, которые могут помочь людям, управляющим образованием, в обнаружении опасности коррупции.

Глава 3 знакомит с основными требованиями методологического характера при обнаружении явлений, связанных с коррупцией. Проводится грань между двумя вариантами подходов: социологические опросы для выяснения восприятия, имеющие целью собрать «субъективные данные» от различных заинтересованных сторон, особенно, учителей, учащихся и их родителей; а также опросы для установления фактов, имеющие целью получить «объективные» данные непосредственно от Министерства

образования или различных учебных заведений. Затем дается характеристика трех конкретных подходов на основе их индивидуального вклада в решение общей задачи, а именно: совместного экспертного анализа (включая опросы с использованием таблиц успеваемости и социальных аудитов); финансовых, функциональных аудитов и аудитов персонала; а также исследований для отслеживания государственных расходов (PETS). Подробно описывается опыт различных стран, в которых экспериментально использовались эти методологические подходы.

В последующих главах, применительно к определенным областям политики и планирования или управления в области образования, определяется ряд факторов, которые призваны объяснить суть процессов развития коррупционной практики в соответствующих областях, обнаруженные основные возможности для коррупционной практики, стратегии соответствующего повышения прозрачности и подотчетности, а также основные рекомендации людям, принимающим решения, а также руководителям и специалистам по планированию образования. А именно:

- *Глава 4* посвящена вопросам финансирования, извлечению уроков из успешного опыта разработки системы предоставления дотации, исчисленной в определенной сумме на человека (Индонезия) и сравнительного изучения различных формул выделения средств школам в Австралии (Штат Виктория), Бразилии (Штат Рио-Гранде ду Сол), Польше и Великобритании;
- *Глава 5* посвящена двум отдельным, но взаимосвязанным проблемам, а именно, управлению работой учителей и поведению учителей. Основное внимание в этой главе уделено недавней реформе системы управления работой учителей, которая была проведена в г. Богота (Колумбия), учитывая всеобъемлющий характер этой реформы и наличие систематических результатов оценки ее выполнения с точки зрения эффективности и прозрачности;
- *Глава 6* посвящена государственным закупкам в системе школьного строительства, выпуска и распределения учебников, а также школьного питания. Большинство из затронутых проблем являются общими с проблемами, которые существуют в государственном секторе в целом. Представляется пример Чили, где, в целях сокращения коррупционной практики, была пересмотрена вся стратегия организации школьного

питания. Представлен перечень сигналов опасности, который может оказаться полезным на каждом этапе процесса закупок для выявления фактов мошенничества;

- *Глава 7* посвящена мошенничеству в учебной среде. В ней перечислены методы более эффективного обнаружения фактов мошенничества, принятия соответствующих мер и наказания за него. Помимо организации экзаменов, оно относится к фальсификации результатов исследований, ложным документам об образовании, фабрикам по написанию работ и дипломов, а также правонарушениям в процессе приема в университеты или аккредитации учебных заведений. В качестве иллюстрации приводится ряд примеров, включая из стран бывшего Советского Союза;
- *Глава 8* рассказывает о частном репетиторстве. В ней делается настоятельный вывод о вредном влиянии частного репетиторства на основную систему образования, особенно в тех случаях, когда учителя проводят частные уроки со своими собственными учащимися. Представлены три основных подхода к обузданию порочной практики в этой области, которые основаны на опыте стран в основном из Южной и Юго-Восточной Азии, а именно: запрещение частного репетиторства, более эффективное регулирование этого явления, или же, помимо вышеуказанного, сокращение потребности в частном репетиторстве.
- И, наконец, *Глава 9* – это памятная записка для людей, определяющих политику, административных работников и руководителей. В ней утверждается, что для успешной борьбы с коррупцией в образовании необходимо создать треугольник благоразумия. Для этого необходимо создать учебную среду, в которой ценится честность, построить прозрачные и подотчетные системы управления, а также содействовать внедрению соответствующей системы общественного контроля над тем, как работает сектор образования и как он использует ресурсы.

Глава 1

Введение в суть проблемы: Что такое коррупция и в чем ее вред?

В данной главе приводится несколько основных определений термина «коррупция». Далее в ней характеризуются некоторые важные черты международного контекста, которые сегодня дают возможность обсуждать проблему коррупции и, кроме того, приниматься за ее решение.

1. Что такое коррупция, прозрачность и подотчетность?

Коррупция

Коррупцию в секторе образования можно определить как “систематическое использование служебного положения в личных целях, которое оказывает существенное влияние на наличие и качество образовательных товаров и услуг, и, как результат, на доступность, качество или справедливость в образовании” (Hallak and Poisson, 2002). Это определение включает в себя три элемента: (i) оно основано на общепринятом определении коррупции в государственном секторе, то есть ‘использование служебного положения для личной выгоды; (ii) оно ограничивает масштабы поведения, находящегося под пристальным вниманием,

Коррупцию можно определить как “систематическое использование служебного положения в личных целях”.

только тем, которое наблюдается регулярно и является результатом нарушений в функционировании системы, таким образом исключая поведение человека, которое отмечается лишь эпизодически и является, прежде всего, следствием отношения определенного человека; (iii) оно устанавливает существование взаимосвязи между

этим поведением и его воздействием на систему, т.е. сокращение имеющихся ресурсов, снижение их качества и неравное распределение.

Существуют определенные различия между политической, законодательной, административной и бюрократической коррупцией. Политическая коррупция имеет место, когда для получения места в системе государственного управления или не полагающихся льгот требуется принадлежность к какой-то политической партии (или профсоюзу). Законодательная коррупция происходит, когда политики продают отданные за них голоса группам давления. Административная коррупция возникает в тех случаях, когда государственные чиновники принимают взятки за то, чтобы дать возможность определенному лицу получить контракт на закупку или избежать налогов. Бюрократическая коррупция имеет место, когда бюрократ получают плату за ускорение нормального порядка оформления дел или замедления расследований, проводимых для предоставления документальных фактов в суд. В любом случае, коррупция подразумевает определенную сделку между представителями частного и государственного сектора, в процессе которой коллективные блага незаконно превращаются в личную выгоду. Помимо денег такие блага могут выступать в форме протекции, особого отношения, рекомендации, продвижения по службе и, иногда, сексуальных услуг женщин или мужчин. В большинстве случаев сделки имеют скрытый характер.

Коррупция охватывает широкий спектр действий в таких проявлениях как: фаворитизм; семейственность; кумовство; выпрашивание или вымогательство взяток; а также хищение государственных средств и прочее (см. глоссарий терминов в *Рамке 1*). Дополнительные определения будут даны в *Главе 2*. Одни из этих действий осуществляются **в соответствии с** правилами. Такое может иметь место, например, когда определенное лицо дает взятку для того, чтобы гарантировать принятие административного решения, или же чтобы оно было принято своевременно (особенно в условиях неповоротливой бюрократической машины с недостаточным числом работников и оборудования, характерными чертами которой являются некомпетентность, неэффективность и длительные административные задержки). Другие действия осуществляются **против** правил. Это может иметь место, если человек дает взятку для того, чтобы гарантировать принятие административного решения, которое противоречит правилам. Коррупция может быть связана с кражей государственных ресурсов, примерами которой может быть утечка

средств или материалов, или же учителя - «фантомы». Однако дело может быть и не связано с такими действиями, как показывает пример обхода критериев выделения средств или составления карты школьных нужд.

Рамка 1. Краткий глоссарий терминов

Взятка, подкуп	<i>Неправомерный платеж с целью получить расположение</i>
Обход критериев	<i>Неиспользование законных критериев</i>
Захват, утечка	<i>Незаконное использование государственных ресурсов</i>
Изменение направления движения средств	<i>Незаконное использование государственных ресурсов</i>
Казнокрадство	<i>Кража государственных ресурсов</i>
Незаконное присвоение	<i>Незаконное использование государственных ресурсов</i>
Фаворитизм	<i>Предоставление человеку незаконных предпочтений</i>
Мошенничество	<i>Любая разновидность злоупотреблений</i>
Работник-«фантом»	<i>Получает зарплату, но не работает</i>
Семейственность	<i>Предоставление незаконных предпочтений родственнику</i>
Торговля влиянием	<i>Оказание влияния на государственное решение за взятку</i>

Для характеристики определенных типов противоправного поведения в какой-то конкретной области можно использовать более конкретное определение коррупции. Так, в области закупок Всемирный Банк определяет коррупцию как ‘предложение, вручение, получение или требование чего-либо ценного для оказания влияния на действия государственного служащего в процессе осуществления закупок или выполнения договора’. Аналогичным образом, Азиатский банк развития включает в свое определение коррупции мошенничество в процессе закупок, продажу официальных должностей, или незаконные платежи за получение или сохранение монопольного доступа на рынки (см. Рамку 2 ниже).

Можно провести грань различия между ‘крупной’ и ‘мелкой’ коррупцией: в крупной коррупции участвуют высокопоставленные чиновники и политики, и в ней фигурируют крупные суммы денег. Обычно она оказывает значительное экономическое влияние. Примером может служить мошенничество при проведении государственных тендеров на строительство школ

или выпуск учебников. В мелкой коррупции участвуют государственные служащие на всех уровнях (от центрального до местного и до уровня школы) и фигурирует много небольших сумм денег. Даже несмотря на то, что, как правило, она оказывает ограниченное экономическое влияние, мелкая коррупция способна производить существенное социальное воздействие, особенно на бедных людей. Примером мелкой коррупции является незаконная плата, которую родители вручают учителям или директорам школ за то, чтобы их ребенок был принят в школу, переведен в следующий класс или сдал экзамены. Однако между крупной и мелкой коррупцией не существует явных различий; фактически, между этими двумя разновидностями существует своего рода континуум. Таким образом, мошенничество при назначении учителей на самом верхнем уровне может способствовать развитию практики совершения таких проступков, как использование незаконной платы вплоть до уровня школ. Более того, действующие лица на местном уровне обычно оправдывают мелкую коррупцию существованием крупной.

Рамка 2. Определение коррупции Азиатским Банком развития

К областям неправомерного и противозаконного обогащения, как правило, относятся разработка или выбор экономически невыгодных проектов, предоставляющих возможности финансовых откатов и политической поддержки, или мошеннические действия при осуществлении закупок, включая сговор, назначение завышенной цены или выбор подрядчиков и поставщиков на основании иных критериев, чем выбор участника торгов, сделавшего наиболее экономичное и отвечающее основным требованиям предложение. Сюда также относятся противозаконные платежи за недопущение справедливого и последовательного применения правил и нормативов, особенно в областях, затрагивающих общественную безопасность, деятельность правоохранительных органов или сбор денежных поступлений. К таким областям относится плата государственным служащим за содействие в получении или сохранении монопольного или олигопольного доступа на рынки при отсутствии убедительных экономических причин для введения таких ограничений. В эту категорию также попадают кража или растрата государственного имущества и денег, продажа официальных постов, должностей или продвижение по службе, семейственность или другие действия, которые подрывают создание профессиональной, меритократической государственной службы.

Источник: Азиатский Банк развития (АБР), 2000.

Этика и коррупция

Грань между тем, что можно считать ‘коррупцированным’ поступком, а что – ‘некоррупцированным’ не всегда очевидна, особенно при отсутствии

четких правил и норм. В качестве примера в этом контексте часто упоминается проблема подарков: В одних странах люди привыкли дарить подарки другим людям, включая государственных служащих и учителей. Это считается частью социо-культурных отношений и не имеет ничего общего с коррупцией. В других странах государственным служащим строго запрещено принимать подарки: это будет считаться коррупцией, за которую по закону следует наказание. Этот пример часто приводится в качестве аргумента в поддержку того, что коррупция является культурным понятием, которое не имеет всеобщего значения, и некоторые люди даже рассматривают его как 'западное' понятие, которое неприменимо в отношении некоторых стран. Однако такие точки зрения опровергаются реальностью: опыт показывает, что во всех культурах у людей существует четкое восприятие того, с чем следует мириться, а с чем - нет, даже если система правил и норм является слабой или вообще отсутствует. Вернемся к примеру с подарками. Большинство людей делает различие между подарком, имеющим невысокую денежную ценность, который дарится как элемент социального обмена, когда взамен ничего не ожидается, и подарком, имеющим более высокую денежную ценность, который дарится в надежде получить взамен определенное расположение человека. Однако, поскольку ценность подарка можно оценить по-разному в зависимости от контекста, а намерения дарителя и получателя подарка иногда сложно расшифровать, то между коррумпированным и некоррумпированным поведением действительно существует слабо выраженная грань.

В рамках тех серых секторов, которые можно найти в различных областях (таких как абсентеизм учителей или частное репетиторство), может оказаться более уместным говорить не о коррумпированном и некоррумпированном поведении, а о поведении этичном и неэтичном. Одним из путей определения того, где проходит черта, отделяющая этичное по-

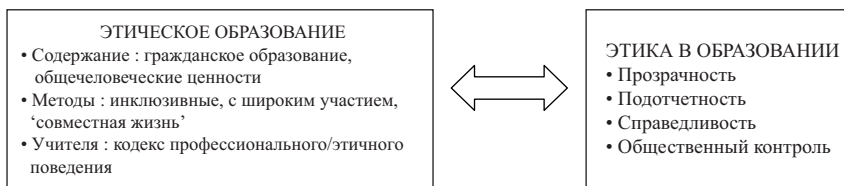
ведение от неэтичного, является оценка влияния соответствующей модели поведения на систему. Например, частное репетиторство не обязательно оказывает негативное влияние на систему. Оно может быть оправдано по причине обеспечения качества и равенства в образовании, если оно компенсирует недостатки государственного образования.

В различных областях может оказаться более уместным говорить не о коррумпированном и некоррумпированном поведении, а о поведении этичном и неэтичном.

Таким образом, частное репетиторство совсем не обязательно оказывается неэтичной практикой, если, например, университеты поддерживают его практическую реализацию (бесплатное использование помещений и/или финансирование дополнительных занятий) для повышения уровня студентов, принятых с уровнем знаний ниже требуемого. Однако когда частное репетиторство навязывается учителями в качестве обязательного требования для получения доступа ко всем темам, включенным в учебную программу, оно способно навредить и среднему, и высшему образованию, что будет обсуждаться в соответствующей главе. Иначе говоря, само по себе частное репетиторство не является неэтичной практикой; неэтичным частное репетиторство делают условия его функционирования и влияние, которое оно оказывает на основную систему образования.

Здесь можно говорить об отличии этики управления сектором образования от образования как средства улучшения этического поведения (учебной программы, использованных методик и мобилизации действующих лиц). Существует взаимосвязь между этикой в образовании и этическим образованием. Действительно, в коррупцированной среде образование не может успешно способствовать воспитанию этических ценностей и моделей поведения. Другими словами, для создания благоприятной среды для обучения этике и привития ценностей, чрезвычайно важно обеспечить честность и ограничить неэтичное поведение в секторе образования, как показано на *Рисунок 1.1*.

Рисунок 1.1 **Этическое образование/этика в образовании**



Прозрачность

Прозрачность означает то, в какой степени заинтересованные стороны (директора школ, школьные советы, родители, учащиеся и местные общины) могут понимать, на основе каких принципов образовательные

ресурсы (финансовые, материальные и людские) выделяются их собственному учебному заведению, и как они используются. Другими словами, прозрачность в образовании можно оценить на основе видимости, предсказуемости и понятности движения ресурсов в системе (см.

Заинтересованные стороны редко разбираются в том, как работают потоки ресурсов в их странах.

определение 'прозрачности', которое дает Центр по борьбе с коррупцией Утстайна U4 в *Рамке 3*). Таким образом, прозрачность требует ясной информации обо всех потоках ресурсов, которую легко понять и к которой просто получить доступ заинтересованным сторонам - от центральных

органов власти до структур, расходующих эти ресурсы. К их числу относятся не только школы, но и структуры, отвечающие за школьные здания, покупку оборудования и материалов, управление системой обеспечения учебниками, школьное питание, стипендии и проведение экзаменов и т.д. К сожалению, опыт показывает, что заинтересованные стороны редко разбираются в том, как работают потоки ресурсов в их странах. Даже сами государственные служащие не всегда имеют четкое представление о механизмах их работы – особенно в больших странах, в которых существует многоуровневая система административного управления. Аналогичная картина может наблюдаться и в тех странах, в которых четко не определено участие некоторых заинтересованных сторон (особенно, местных общин и частного сектора).

Это показывает, и, думаем, не вызывает удивления, что повышение прозрачности в образовании влечет за собой насущную потребность в обучении на всех уровнях системы образования, особенно в сфере выпуска, анализа, распространения и понимания информации. Действительно, государственные служащие на региональном и местном уровне зачастую недостаточно подготовлены и обучены для использования своей новой компетенции, которую они получили в контексте децентрализации. Руководители школ и университетов, получившие традиционное обучение в виде последовательного изучения учебных дисциплин и педагогической практики, сегодня оказываются непосредственно вовлеченными в финансовые процедуры, которые не имели места в практике их предыдущей деятельности и которые, вполне возможно, не соответствуют их темпераменту. То же самое относится и к АРУ, которые начинают играть все более активную роль в процессе распределения и управления школьными ресурсами, в большинстве случаев не имея при этом никаких

базовых знаний в области финансовых процедур и процедур бухгалтерского учета. То же самое относится к журналистам и центрам средств массовой информации, а также к членам парламента и власть предержащим на других уровнях.

Рамка 3. Определение прозрачности, используемое центром U4

Прозрачность означает ясность, честность и открытость. Прозрачность – это принцип, суть которого состоит в том, что, люди, которых затрагивают административные решения, должны быть информированными, а обязанность государственных служащих – действовать наглядно, предсказуемо и понятно. Таким образом, прозрачность подразумевает доступность, актуальность, качество и достоверность, и характеризует растущий поток своевременной и достоверной экономической, социальной и политической информации (например, об использовании ссуд частными инвесторами и о кредитоспособности заемщиков, о предоставлении государственных услуг, монетарной и фискальной политике, а также о деятельности международных институтов). Прозрачность позволяет организациям – и общественности – принимать политические решения на основе информированности, она повышает подотчетность органов власти и сокращает масштабы коррупции. Прозрачность также имеет важнейшее значение для экономики: она совершенствует систему распределения ресурсов, повышает эффективность и расширяет перспективы развития.

Источник: Corruption glossary (Глоссарий по коррупции), www.u4.no

Подотчетность

Для того чтобы обеспечить должное распределение и использование государственных ресурсов, недостаточно лишь четко сформулировать правила и предоставить общественности доступ к информации. Необходимы системы подотчетности, которые дадут возможность проверять надлежащее соблюдение правил, а также расследовать случаи возможного неправомерного поведения и наказывать их виновников. В секторе образования ответственность за соблюдение правил и норм традиционно возлагается на школы, которые призваны обеспечивать образование высокого качества. Говоря более широко, системы образования отвечают за качество своих продуктов, а именно: знания учащихся, навыки, поведение и результаты. Как подчеркивает Андерсон (Anderson) (см. *Рамку 4*), подотчетность в образовании необходимо гарантировать “независимо от достоинств или недостатков, с которыми учащиеся приходят в школу”.

Рамка 4. Подотчетность в образовании

Во-первых, система определяет ответственность работников образования за всех учащихся, независимо от достоинств или недостатков, с которыми они приходят в школу. Во-вторых, система должна строиться на основании согласованных компонентов – задач, оценивания, инструкций, ресурсов, поощрений и санкций. В-третьих, технические аспекты системы должны отвечать высоким стандартам. В-четвертых, система должна служить средством позитивных изменений.

Источник: Anderson, 2004: 2.

Исходя из предложенного Андерсоном, в этой связи можно рассматривать четыре модели подотчетности:

- *Бюрократическая модель подотчетности*, т.е. выполнение требований законов и инструкций. Например, бюрократическая модель может требовать, чтобы районные органы образования и школы вывешивали на своей двери для всеобщего обозрения информацию о том, сколько денег они получили;
- *Профессиональная модель подотчетности*, т.е. соблюдение профессиональных норм. Профессиональная модель может склоняться в пользу разработки и соответствующего внедрения профессиональных стандартов организациями учителей;
- *Модель подотчетности на основе достигнутых результатов*, которая определяется исходя из научения учащихся. В модели на основе достигнутых результатов для оценки качества образования и публикации результатов для широкой общественности может быть проведено тестирование учащихся; и
- *Рыночная модель подотчетности*, т.е. регулирование обеспечения качества через рынок. При использовании рыночной модели, от всех школ (государственных и частных) может требоваться предоставление родителям достоверной информации об их основных характеристиках и результатах.

В большинстве стран одновременно используются не менее двух из этих моделей подотчетности. В то же время, профессиональная и рыночная модели подотчетности существуют только в странах, характеризующихся специфическими особенностями: для профессиональной подотчетности требуются учителя, обладающие высоким уровнем компетентности, в то

время как рыночная подотчетность исходит из существования субсидий, дающих родителям возможность выбирать из конкурирующих друг с другом школ в определенной области, и она несовместима с государственной монополией на предоставление образовательных услуг и/или с тем фактом, что предоставление образовательных услуг находится в руках единственного поставщика, государственного или частного (что имеет место в сельских районах многих менее развитых стран).

Подотчетность требует четкого определения того, кто является подотчетным, кому, за что и с какими последствиями.

Как показано в *Таблице 1.1*, работоспособная, защищенная система подотчетности требует участия различных заинтересованных сторон и четкого определения того, кто является подотчетным, кому, за что и с какими последствиями.

Таблица 1.1 **Общий обзор главных особенностей подотчетности в образовании**

Модели подотчетности	Кто является подотчетным?	Перед кем они подотчетны?	За что они подотчетны?	Каковы последствия невыполнения целей?
Бюрократическая подотчетность	Учителя школ/округ	Штат	Соблюдение правил и норм	Такие санкции как утрата аккредитации, увольнение директоров/учителей
Профессиональная подотчетность	Учителя	Коллеги по профессии/ профессиональные организации	Соблюдение признанной профессиональной практики	Профессиональные санкции; утрата сертификации
Подотчетность на основе результатов (тестов)	Школа/округ	Правительство штата/федеральное правительство	Повышение уровня подготовки учащегося (в «Ни одного отстающего ребенка» /HOOP, он измеряется при помощи стандартизованных тестов)	Все более жесткие санкции (например, перевод учащегося, дополнительные услуги, восстановление); сокращение бюджета
Рыночная подотчетность	Школа	Родители	Учебные стандарты, философские/ религиозные нормы, дисциплина учащихся, прочие характеристики	Потеря учащихся, ведущая к потере доходов, экономическая несостоятельность

Источник: Kirby and Stecher, 2004.

Как следует из *Таблицы 1.1*, последствия того, что не будет обеспечиваться подотчетность, могут побудить некоторые заинтересованные стороны поставить под сомнение вопрос ‘подотчетность за что’, о чем говорит *Рамка 5*, применительно к модели подотчетности на основе результатов.

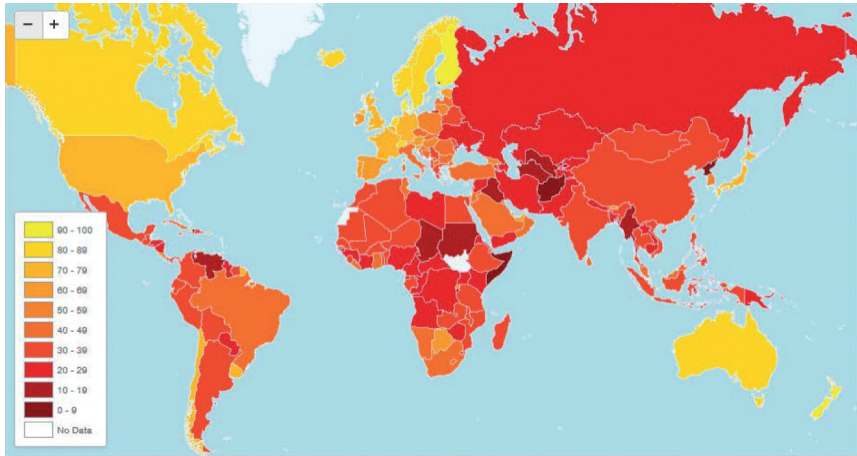
Рамка 5. Оспаривание подотчетности на основе результатов

Не секрет, что в США некоторые штаты и школьные округа угрожают отказом от принятия финансирования по федеральной программе *Title I*, для того чтобы избежать необходимости выполнять требования положений о подотчетности программы «Ни одного отстающего ребенка» (НООР). Конечно же, выбор остается за ними. Однако в Штате Небраска поступили более хитро, прилагая после принятия этого закона все усилия к тому, чтобы убить двух зайцев сразу: выполняя минимальные требования, дающие право на сохранение федерального финансирования, и при этом обходя дух положений о подотчетности. Этому поспособствовал начальник Департамента образования Дуглас Кристенсен, который помог убедить федеральные власти, одобрявшие то, что Трейси Дэлл’ Анджела из газеты *Чикаго Трибьюн* называет “самой оригинальной системой оценивания, которая позволяет школьным округам измерять достижения учащихся”.

В соответствии с утвержденным штатом Небраска планом, 517 школьных округов штата “разработают свои собственные системы оценивания: портфолио учителей с результатами оценивания в классах, предложенные округом тесты для проверки того, насколько хорошо дети выполняют разработанные на местах учебные стандарты, предложенный штатом письменный тест, и хотя бы один общенациональный стандартизованный тест для проверки того, как дела обстоят в реальности”. По словам Делл’ Анджела, федеральные чиновники одобрили эту систему, потому что конституция штата Небраска “гарантирует контроль над подотчетностью школ со стороны местных органов власти, и штат смог продемонстрировать, что оценивания были надежными и достоверными”. К сожалению, такой режим оценивания не только является дорогостоящим и требующим больших затрат времени, но и включает в себя преимущественно субъективные мерилы достижений учащихся, что делает сравнение округов друг с другом практически невозможным. Это означает, что учащийся, который успешно сдает тест на чтение в одном округе, может оказаться неспособным выполнить стандарты в другом.

Источник: The Education Gadfly, 2004.

Карта 1. Индекс восприятия коррупции 2012



Источник: TI, 2012. Находится по адресу: www.transparency.org

2. Каковы масштабы коррупции?

Масштабы коррупции обычно оцениваются по тому, как ее воспринимают. Таким образом, Индекс восприятия коррупции (ИВК), который публикуется организацией «Transparency International» с 1995 года, измеряет степень, в которой воспринимается существование коррупции среди государственных служащих и политиков. Он отражает восприятие бизнесменов, ученых и аналитиков рисков (как резидентов, так и нерезидентов). Это сложный показатель, основанный на результатах 16 различных социологических опросов, которые проводятся 10 независимыми организациями. Страны с индексом близким к 10 считаются ‘очень чистыми’, а с индексом близким к нулю – ‘высоко коррупцированными’. По данным ИВК 2005, который включает 159 стран по сравнению с 146 странами в 2004 году, более двух третей изученных стран показывают результат ниже пяти (см. *Карту 1*). Почти половина стран набирает менее трех, что указывает на очень серьезную проблему коррупции. Коррупция воспринимается как практически безудержная в Чаде, Бангладеш, Туркменистане, Мьянме и на Гаити. Плохие результаты у стран с богатыми запасами нефти. В ряде стран, некоторые из которых имеют очень высокий уровень доходов, с

1995 года положение ухудшилось. Это – Польша, Аргентина, Филиппины; Зимбабве, Канада, Индонезия, Ирландия, Малайзия, Израиль, Словения, Чешская Республика, Великобритания и Венесуэла (в убывающем по значимости порядке). Страна, которая после 1995 года добилась одного из наивысших показателей с точки зрения улучшения ситуации – Республика Корея, правительство которой поставило своей целью выйти в число лучших 10 стран.

Существует также несколько оценок экономических затрат, связанных с коррупцией. Так, по приблизительным оценкам Всемирного Банка, экономике объемом в 30 триллионов долларов коррупция обходится в 1 триллион долларов в год. По данным Африканского Союза, коррупция обходится Африке, прямо и косвенно, примерно в 25 процентов валового внутреннего продукта (ВВП; *The Economist*, 19 сентября 2002). Две национальные оценки коррупции подтверждают тот факт, что она представляет собой значительное явление: согласно оценкам, в Мексике коррупция составляет около 15 процентов валового национального продукта (ВНП); в Индии в 1980-е годы коррупция оценивалась в размере примерно 20 процентов ВНП (Roy, 1996). Конечно, в разных частях мира коррупция не одинакова. Существуют огромные различия в масштабах, проявлениях и стоимости коррупции в различных странах. Ряд исследований, проведенных Всемирным Банком, показывает, что, в среднем, в развитом мире коррупции меньше, чем в развивающихся экономиках. Однако при этом есть страны, такие как Ботсвана, Чили или Словения, рейтинг которых в области коррупции оказывается выше, чем в некоторых странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Социологические опросы по поводу неофициальных платежей показывают, что в ряде стран коррупция – явление повсеместное, которое затрагивает практически все стороны жизни людей: полицию, правосудие, таможенную, налоговые органы, разрешения на строительство, государственные услуги – а также, особенно, здравоохранение и образование (см. *Таблицу 1.2* по неофициальным платежам в Камбодже).

Таблица 1.2 Неофициальные платежи в Камбодже: Как часто, сколько, кому?¹

Государственные службы	% домохозяйств, имеющих контакты	Вероятность дачи взятки (в %)	Вероятность дачи взятки в зависимости от контакта (в %)	Сумма взятки на контакт (в US\$)	Общая сумма ожидаемых взятки (в US\$)
Судья/чиновники суда	8	5	68	212	11
Таможня	2	1	79	148	10
Налоговая служба/инспектор	36	23	66	10	9
Услуги государственного образования	63	24	41	13	5
Разрешение на строительство	7	5	71	72	5

Источник: World Bank, 2000.

Карты коррупции, составленные в различных странах на основе социологических опросов по выяснению восприятия, показывают, что люди не воспринимают образования как основную область, в которой существует коррупция. Так, во многих странах образование считается менее коррупцированным, чем полиция, правосудие или таможня. В то же время эти опросы показывают, что взятки в этом секторе – явление распространенное, даже если суммы взяток и оказываются небольшими. Уязвимость систем образования перед лицом всепроникающей коррупции можно объяснить различными факторами, которые будут рассмотрены более подробно в *Главе 2*. Вот некоторые из них:

Люди не воспринимают образование как основную область коррупции.

- *Высокая отдача сектора образования.* Благодаря образованию люди надеются получить более высокооплачиваемую работу. В результате этого некоторые из них готовы давать взятки или прибегать к
1. В этой таблице отражен процент домохозяйств, которые имели контакт с каждой государственной службой на протяжении прошлого года, процент домохозяйств, которые давали какие-то взятки за этот период, частота дачи взяток при каждом контакте, средняя сумма каждого платежа (рассчитанная по данным домохозяйств, которые сообщили об уплаченных суммах, и, наконец, средняя ожидаемая сумма взятки по выборке, рассчитанная с учетом различной частоты контактов, частоты и суммы платежей).

мошенничеству, чтобы получить хорошую оценку или общепризнанный диплом;

- *Сложность правил и отсутствие доступа к ним, в совокупности с плохим государственным управлением и надзором на всех уровнях.* Непрозрачность правил в образовании, слабая осведомленность общественности о решениях правительства и отсутствие ‘культуры подотчетности’ в секторе образования открывают возможности для коррупции;
- *низкие зарплаты государственных служащих и учителей.* Во многих странах у учителей весьма низкая заработная плата по сравнению с доходом на душу населения. В ряде стран, таких как Армения, в последние годы ситуация даже ухудшилась, создавая возможности для распространения злоупотреблений; и
- *ослабление этических норм.* В некоторых странах переходного периода, находящихся на этапе реконструкции или в состоянии кризиса, часто наблюдается ослабление этических норм: действия в обход закона стали общепринятым правилом, что часто имеет место при поступлении в университет во многих странах бывшего Советского Союза (Dedze, 2005).

Еще одним фактором, способствующим всепроникающей коррупции, являются масштабы и протяженность образовательного сектора, ресурсы которого распределяются среди очень широкого спектра участников – от высшего до низших уровней общества. (см. *Рамку 6*).

Рамка 6. Почему системы образования подвержены всепроникающей коррупции

Национальные системы образования в развивающемся мире особенно подвержены всепроникающей коррупции, в основном, по трем причинам:

1. Являясь одним из немногих государственных институтов, которые находятся на виду и имеют высокую степень представительства на всех уровнях, вплоть до уровня общин, образование является привлекательной сферой для патронажа и манипуляций общественным мнением на местах..
2. Решения, которые воспринимаются как имеющие значительные последствия для жизни людей, принимаются ‘швейцарами’, которые контролируют решения на каждом из этих уровней.
3. Значительная часть выделяемых на образование средств расходуется небольшими суммами в разбросанных повсюду местах, большинство из которых имеет слабые системы отчетности и мониторинга.

Источник: Chapman, 2002: 3.

3. Государственное управление, развитие, бедность и коррупция: Какая между ними взаимосвязь?

В своем определении государственного управления Кауфман (Kaufman) учитывает четыре основных параметра: право голоса и подотчетность, качество регулятивной системы, верховенство права и контроль над коррупцией (Kaufman, 2003). По каждому из этих параметров он выделяет ряд индикаторов, которые дают возможность оценить прогресс, которого добились страны. Соответственно, в *Таблице 1.3* показано, что в период с 1998 по 2004 год государственное управление существенно ухудшилось, например, в Эфиопии, Кот-д'Ивуар и Зимбабве, и значительно улучшилось в Словацкой Республике. Определенные страны добились значительного прогресса лишь по некоторым аспектам государственного управления, таким как контроль над коррупцией, что имело место в Болгарии, Колумбии, Хорватии, Эстонии, Латвии, Мадагаскаре, Сербии или Танзании.

Существование проявлений коррупции связано с институционными, социально-политическими, экономическими и культурными условиями, преобладающими в каждой конкретной стране (Hallak and Poisson, 2001). Оно связано с существующими взаимоотношениями между элитой и теми, кто не устанавливает правил. В этой связи Джонстон (Johnston (2000)) делает различие между четырьмя категориями стран, разделяя их на такие, которые характеризуются гегемонией элиты, механизмами покровительства, кумовством и требованиями «групп по интересам». В каждом случае злоупотребления проявляются по-разному – от индивидуальной до системной и чрезмерной коррупции. (см. *Рисунок 1.2*). Ряд параллельных исследований, проведенных за последнее десятилетие, высветил негативное влияние коррупции на политическое, экономическое и социальное развитие стран, которая искажает процесс принятия решений, снижает эффективность и качество предоставляемых услуг, повышает стоимость функционирования и подрывает социальное единство. Остается надеяться, что в конечном итоге демократические изменения и экономические реформы приведут к сокращению коррупции, обеспечив открытую и структурированную конкуренцию на политической и экономической арене, а также предоставив гражданам возможность делать прозрачный выбор из нескольких вариантов. Однако, как показывают наблюдения, в переходный период возможности для коррупции в краткосрочной перспективе могут фактически расширяться в связи с резким

изменением господствующих правил игры. Когда здоровые политические и экономические изменения осуществляются “испорченными” институтами, они не обязательно ведут к честной конкуренции, а скорее к сделкам с инсайдерами и политическому интриганству.

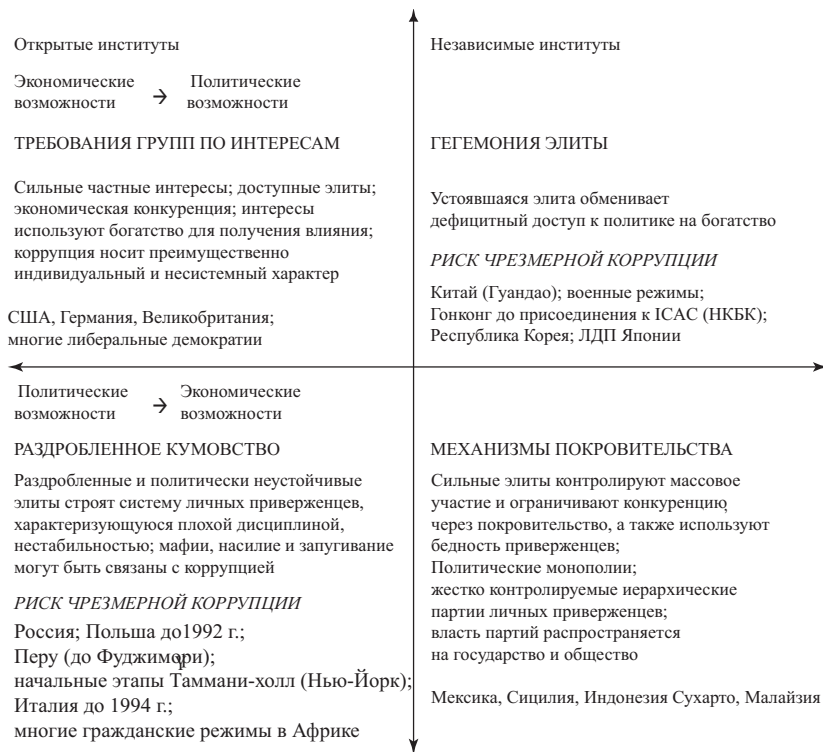
Таблица 1.3 Существенные изменения в системе государственного управления во всем мире, 1998-2004

Право голоса и подотчетность	
<i>Значительно ухудшилось</i>	Бангладеш, Баларусь, Центрально-Африканская Республика, Кот-д’Ивуар, Эквадор, Эритрея, Габон, Гаити, Иран, Казахстан, Киргизская Республика, Непал, Пакистан, Россия, Соломоновы острова, Венесуэла, Зимбабве
<i>Значительно улучшилось</i>	Алжир, Бахрейн, Босния и Герцеговина, Чили, Хорватия, Кения, Гамбия, Гана, Индонезия, Мексика, Нигерия, Перу, Сенегал, Сербия, Сьерра-Леоне, Словацкая Республика, Турция
Качество регуляторной системы	
<i>Значительно ухудшилось</i>	Зимбабве, Венесуэла, Кот-д’Ивуар, Эфиопия, Бангладеш, Пакистан, Филиппины, Ливан, Египет, Замбия, Мьянма, Гвинея, Эритрея, Боливия, Перу, Тунис, Гондурас, Гватемала, Эквадор, Казахстан, Камерун, Куба
<i>Значительно улучшилось</i>	Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Капо-Верде, Экваториальная Гвинея, Эстония, Исландия, Ирак, Литва, Сербия, Словацкая Республика, Таджикистан, Заир, ДРК
Верховенство права	
<i>Значительно ухудшилось</i>	Аргентина, Кот-д’Ивуар, Куба, Доминиканская Республика, Эритрея, Эфиопия, Гаити, Ливан, Молдова, Мьянма, Непал, Папуа-Новая Гвинея, Венесуэла, Зимбабве
<i>Значительно улучшилось</i>	Эстония, Латвия, Литва, Мадагаскар, Мозамбик, Словацкая Республика
Контроль над коррупцией	
<i>Значительно ухудшился</i>	Бангладеш, Центрально-Африканская Республика, Кот-д’Ивуар, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эфиопия, Молдова, Судан, Свазиленд, Зимбабве
<i>Значительно улучшился</i>	Болгария, Колумбия, Хорватия, Эстония, Латвия, Мадагаскар, Сербия, Словацкая Республика, Танзания

(Страны, отобранные на основании общих показателей 209 стран)

Источник: Kaufman, 2005.

Рисунок 1.2 Коррупция: четыре синдрома



Источник: Johnston, 2000.

Что касается взаимосвязи между коррупцией и развитием, то результаты ряда социологических опросов и эмпирические данные свидетельствуют, что надлежащее управление и низкий уровень коррупции ведут к повышению дохода на душу населения.

Надлежащее управление и низкий уровень коррупции ведут к повышению дохода на душу населения.

Мауро (Mauro (1995)) проанализировал, в частности, массив собранных данных, включающих в себя субъективные показатели коррупции, масштабы бюрократии, эффективность судебной системы и различные категории политической стабильности в репрезентативной группе стран. Было обнаружено, что коррупция снижает объем инвестиций, тем самым замедляя экономический рост. Да Силва (Da Silva (2001)) также привел некоторые эмпирические доказательства влияния

коррупции на производительность факторов производства в выборке из 81 страны. Основной вывод состоит в том, что коррупция оказывает отрицательное влияние на богатство страны, снижая фондотдачу или ее эффективность. Говоря точнее, утверждается, что, с одной стороны, существует сильная причинно-следственная связь между более высокой степенью надлежащего управления и более высоким доходом на душу населения, и, с другой стороны – обратная зависимость между доходом на душу населения и управлением. Первый результат подтверждает имеющиеся данные о важности надлежащего управления для экономического развития, в то время как второй говорит об отсутствии «круга благоразумия», в котором более высокие доходы ведут к дальнейшему улучшению управления. Это означает, что даже богатым странам с высоким доходом на душу населения приходится разрабатывать и осуществлять стратегии борьбы с коррупцией.

Результаты ряда исследований сходятся в том, что бедные люди, как правило, в большей степени зависят от коррумпированных чиновников, поскольку они больше зависят от государственных служб и имеют меньше возможностей нести дополнительные затраты, связанные со злоупотреблени-

Бедные люди, как правило, в большей степени зависят от коррумпированных чиновников.

ями и мошенничеством; кроме того, поскольку они менее образованы и информированы, ими проще манипулировать. В то же время, злоупотребления являются основным препятствием на пути снижения бедности, поскольку они подрывает стратегии и программы, направленные

на сокращение бедности, и поглощают ресурсы, предназначенные для бедных. Фактически, большинство документов по борьбе с бедностью (PRSP) говорит о важности противодействия коррупции как средства решения проблем бедности. PRSP, претворяемый в жизнь в Камбодже, показывает, что домохозяйства с низким уровнем доходов несут на своих плечах большую долю бремени коррупции в соотношении взятки/доходы, хотя в абсолютных цифрах расходуемые суммы явно меньше. Дальнейший анализ структуры взяток показывает, что большая часть бремени коррупции, которая ложится на домохозяйства, относится к взяткам за получение основных государственных услуг, а именно здравоохранения и образования. Резюмируя, необходимо отметить, что, как показывает пример PRSP Руанды (см. *Рамку 7*), регрессивный характер коррупции говорит о необходимости разработки и реализации системы антикоррупционных мер, призванных помочь бедным.

Рамка 7. Решение задач борьбы с коррупцией, обеспечения прозрачности и подотчетности в соответствии с PRSP в Руанде

228. Государство решительно намерено укреплять подотчетность и прозрачность. В Руанде это означает больше, чем решение просто технических вопросов; от того, в какой мере удастся сделать государство подотчетным и прозрачным, зависят основные свободы и права человека. Достижение примирения и укрепление доверия требуют культуры открытости.
229. В период после 1998 г. были созданы Национальная тендерная комиссия и Управление Генерального аудитора государственных финансов. Это явилось существенным достижением, поскольку подобных организаций в Руанде раньше не было. Отчеты Генерального аудитора по некоторым министерствам, государственным структурам и проектам представляются Президенту, а копии направляются Парламенту и Верховному Суду. В результате этого были предприняты определенные действия в отношении ряда чиновников, а также начато исследование, имеющее целью изучить внебюджетные операции и включить их в бюджет. Не менее важно, что работа Генерального аудитора высветила сравнительно низкий потенциал министерств по осуществлению финансового менеджмента на должном уровне. В результате, больше внимания стало уделяться вопросам обучения, и в стране приступили к созданию и укреплению структур внутреннего контроля. До конца года должно быть представлено еще несколько отчетов по результатам контрольных проверок.
230. По мере осуществления децентрализации необходимо обеспечить более качественное информирование общественности о финансовых потоках. Например, если школам выделяются определенные средства, то этот факт необходимо сделать достоянием общественности, чтобы родители могли потребовать от директора отчетности об использовании этих средств.
231. С учетом наличных людских ресурсов, на уровне районов необходимо создать реалистичные формальные механизмы отчетности. Политика децентрализации позволяет внутренним аудиторам на районном уровне проводить контрольные проверки в промежутках между периодическими проверками со стороны Генерального аудитора.

Действия

- Предпринимаются шаги по решению проблем, выявленных во время государственных проверок.
- Необходимо лучше информировать общественность о финансовых потоках на всех уровнях.
- Районам потребуется помощь в овладении соответствующими навыками проведения аудитов, начиная с 2002 г.
- Важным элементом системы подотчетности, который нуждается в укреплении, является тщательный контроль со стороны Парламента.

Источник: Government of Rwanda, 2004: 64.

В теоретическом исследовании 54 PRSP, проведенном GTZ (2004), дается 14 рекомендаций по повышению эффективности борьбы с коррупцией в контексте процессов Стратегии борьбы с бедностью (СББ), среди которых: (i) включить коррупцию, понимаемую как причину бедности и как явление, затрагивающее в особенности бедные слои населения, в анализ в рамках СББ, и выделить точные рамки этой взаимосвязи; (ii) систематически устанавливать взаимосвязь между коррупцией как причиной бедности, и борьбой с коррупцией, как элементом СББ; (v) укреплять прозрачность и подотчетность через совершенствование информационных систем в контексте мониторинга в рамках СББ; (vi) содействовать достижению прозрачности и подотчетности за счет развития аналитического потенциала парламентов и гражданского общества; (vii) содействовать подотчетности путем укрепления внутренних и внешних систем сдержек и противовесов, и при этом содействовать ориентации соответствующих институтов на преимущественное решение проблем бедных людей; (viii) укреплять судебную систему, с тем чтобы она могла помогать бедным слоям населения отстаивать свои права, включая основные социальные права; (xi) поддерживать и укреплять правовую основу обеспечения прозрачности; и (xii) с учетом специфической позиции каждой страны, установить тесное сотрудничество со всеми донорами в партнерских странах для совместной деятельности по интеграции принципов надлежащего управления в процесс реализации СББ.

И, наконец, ведется ряд дискуссий относительно того, является ли коррупция «песком или маслом» в механизме государственного управления. Грей и Кауфман (Gray and Kaufman (1998)) утверждают, что коррупция способна ускорять бюрократические процессы, но при этом, в более долгосрочной перспективе, увеличивать ненужные затраты на осуществление операций и приводить к неэффективным экономическим результатам.

4. Институциональные условия: Почему именно сейчас?

В последнее десятилетие осведомленность о проблемах коррупции, несомненно, повысилась. Граждане, особенно в демократиях Запада, все более чутко реагируют на вопросы честности и этики в политике: для ведения диалога о коррупции больше не нужно полагаться на слухи. Область деятельности антропологов, социологов и политологов,

имеющих дело с этой проблемой, теперь стала полем деятельности для экономистов. Этому, вне всякого сомнения, способствовал ряд контекстуальных факторов, включая окончание «холодной войны» и «политического лицемерия», а также такие крупные скандалы, как дело компании «Enron» или подозрения в отношении компании «Price Waterhouse», которые привлекли внимание к губительному воздействию мошенничества на экономику и общество. Дальнейший анализ показывает, что более высокий уровень осведомленности о коррупции является следствием двойственного процесса:

- с одной стороны, *«вертикального процесса»*, в котором все больше требований относительно повышения прозрачности и подотчетности предъявляет международное сообщество. Система ООН, институты по оказанию помощи, ОЭСР, банки развития и такие организации гражданского общества, как «Transparency International», играют ключевую роль в этом процессе в силу ряда причин, включая идеологические и политические (давление на налогоплательщиков в развитых странах); и
- с другой стороны, *«горизонтального процесса»*, когда все больше требований о повышении прозрачности и подотчетности предъявляют пользователи государственных секторов, начиная с таких очевидных, как таможня, банковско-финансовая система и здравоохранение, но при этом захватывая и другие сектора, включая образование. Росту этого движения способствовало более широкое распространение информации благодаря техническому прогрессу в средствах массовых коммуникаций и Интернету.

Принятие международных конвенций

В последние годы был принят ряд международных документов и деклараций по борьбе с коррупцией. Среди них две крупные конвенции: «Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций»; и «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции». Эти документы иллюстрируют растущее участие международного сообщества в деле борьбы с коррупцией:

- Прошло шесть лет после вступления в силу 15 февраля 1999 года *Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций*. Согласно этой конвенции, предлагать, обещать или давать взятку иностранному должностному лицу для получения или сохранения международных деловых контрактов является преступлением. На сегодняшний день ее подписали 36 стран, включая шесть стран, не являющихся членами ОЭСР, а именно: Аргентина; Бразилия; Болгария; Чили; Эстония и Словения. В соответствии с этой конвенцией, все подписавшие ее страны приняли законы по борьбе с коррупцией. Рабочая группа ОЭСР по коррупции отвечает за контроль в области выполнения странами положений конвенции. Для этого были разработаны механизмы мониторинга, основанные на экспертной оценке. К началу 2005 года все страны Большой семерки (G7), которые обеспечивают более 50 процентов прямых иностранных инвестиций ОЭСР и дают 68 процентов экспорта из ОЭСР, завершили Этап 2 анализа.
- После двух лет переговоров страны-участницы Организации Объединенных Наций согласовали окончательный текст нового международного договора *Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции*. Эта конвенция была принята Генеральной Ассамблеей 31 октября 2003 года и стала открытой для подписания в Мериде, Мексика, с 9-11 декабря 2003 г. Ее подписали 129 стран, и лишь четвертая часть из них ратифицировала документ после этого. Это первый всемирный юридический документ в этой области, который обязателен для исполнения (существующие документы имеют региональный характер и призваны работать в более ограниченной среде). По существу, своими положениями эта конвенция открывает новые возможности недопущения коррупции и возврата средств. Она дополняет эти положения обязательствами по криминализации определенных видов должностных преступлений, таких как взяточничество, хищение государственных средств и отмывание денег, которые должны взять на себя государства. Она также содействует развитию международного сотрудничества и деятельности внутри стран по недопущению коррупции, а также созданию эффективных систем взаимной правовой помощи в борьбе с международной коррупцией (см. *Рамку 8*).

Рамка 8. Выдержки из Конвенции ООН против коррупции

- **Статья 5** подчеркивает важность критических вопросов прозрачности и подотчетности в национальных правовых системах.
- **Статья 9** четко фокусирует внимание на системе публичных закупок и призывает государственные органы власти “принимать необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции”.
- **Статья 10** посвящена проблеме секретности в публичной администрации и призывает к действиям, направленным на обеспечение большей свободы информации.
- **Статья 11** призывает Государства обеспечивать честность и неподкупность судебных органов через недопущение возможностей подкупа.
- **Статья 12** специально затрагивает вопросы корпоративного управления, призывая к укреплению регуляторных и правовых действий, направленных на недопущение коррупции в частном секторе.
- **Статья 14** посвящена вопросам, связанным с деятельностью по противодействию отмыванию денежных средств, призванной повысить эффективность недопущения этого явления, укрепить систему отчетности и ужесточить регулирование финансовых институтов.
- **Статьи 15 и 16** открыто порицают подкуп своих или иностранных государственных должностных лиц и призывают к действиям, призванным положить конец такой практике.
- **Статья 33** подчеркивает необходимость защищать людей, которые сообщают об актах коррупции.
- **Статья 43** подчеркивает необходимость в международном сотрудничестве по обузданию коррупции и призывает активизировать усилия в этом направлении.

Источник: <http://untreaty.un.org/>

Развитие инициатив по борьбе с коррупцией

Сегодня борьба с коррупцией является одним из основных приоритетов в программах деятельности большинства двухсторонних и многосторонних организаций. Первым шагом в этом направлении стало требование о включении пунктов о прозрачности в кредитные соглашения Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного Банка; иллюстрацией возможных последствий такой политики служит принятое в 1997 году решение МВФ

о приостановке предоставления Кении кредита на сумму 227 миллионов долларов в связи с существованием опасений относительно недостаточно эффективной системы государственного управления в этой стране. В последующий период стратегии и инструменты борьбы с коррупцией разрабатываются различными действующими лицами, включая:

- *национальные агентства развития*, например, Германское Федеральное Министерство экономического сотрудничества и развития (BMZ), Датское Агентство по международному развитию (DANIDA), Британский Департамент международного развития (DFID), Канадское Агентство международного развития (CIDA), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Министерство иностранных дел Нидерландов (MinBuZA), Норвежское Агентство по сотрудничеству с развивающимися странами (NORAD) и Шведское агентство по международному развитию (Sida);
- *банки развития*, например, Всемирный Банк и Азиатский банк развития;
- *международные организации и сети*, например, Программа развития ООН (ПРООН), ОЭСР, Международная группа по координации антикоррупционной деятельности (IGAC) и группа Упстайна (см. Рамку 9); и
- *организации гражданского общества*, например, Фонд Сороса (Институт Открытое Общество/OSI) и «Transparency International».

Вся деятельность, осуществляемая в рамках этой системы, имеет единые цели – совершенствовать линии подотчетности между международными финансовыми институтами, между правительствами стран-доноров и их населением (обеспечивая адекватное расходование средств, получаемых от сбора налогов), между международными финансовыми институтами и правительствами развивающихся стран (обеспечивая поступление помощи бенефициарам, для которых она предназначена), а также между правительствами развивающихся стран и их гражданами (обеспечивая прозрачное и подотчетное управление государственными ресурсами).

Рамка 9. Меры, разработанные IGAC и Группой Утстайна

Задача *Международной группы по координации антикоррупционной деятельности* состоит в укреплении координации и сотрудничества в рамках международной деятельности по борьбе с коррупцией во избежание ненужного дублирования, а также для действенного и эффективного использования существующих ресурсов на основе уже существующих систем на региональном и национальном уровне. Она служит основой для обмена мнениями, информацией, опытом и передовой практикой ведения антикоррупционной деятельности в целях повышения влияния этой деятельности, включая поддержку Конвенции ООН против коррупции. В ее состав входят только организации, включая неправительственные, которые активно работают в международном масштабе в сфере антикоррупционной политики, пропаганды и правоприменения.

Web site: www.igac.net

*Антикоррупционный ресурсный центр Утстайна U4** представляет собой размещенный на веб-сайте ресурсный центр, созданный Группой Утстайна для укрепления партнерских отношений в целях международного развития. Основная цель группы U4 – служить внутренним инструментом координации и обучения для членов группы Утстайна и работников соответствующих организаций, работающих в области международного развития; также представлять точки зрения и сферы деятельности Группы Утстайна в области борьбы с коррупцией, а также обмениваться полученными уроками и опытом с внешним миром. Работу ресурсного центра U4 обеспечивает Институт Кр. Микельсена (СМІ), Берген, Норвегия. Веб-сервер и основная группа, обеспечивающая деятельность U4 расположены в СМІ.

Web site: www.u4.no

* В Группу Утстайна входят Канада, Германия, Нидерланды, Норвегия, Швеция и Великобритания, министерства международного развития которых создали партнерство для координации стратегии содействия развитию.

Беглое знакомство с их деятельностью показывает, что большинство организаций разработало стратегии и меры борьбы, как с внутренней коррупцией, так и с коррупцией в странах-партнерах. Что касается внутренней коррупции, они стараются повышать информированность своего персонала относительно коррупции, в частности, путем принятия кодексов поведения и рекомендаций этического характера, подготовки руководств или наставлений, организации учебной деятельности. Они также информируют своих работников о том, как обнаруживать коррупцию и бороться с ней в странах-партнерах; как распространять информацию о коррупции и проделанной в этом направлении работе; а также облегчают возможность сообщить о фактах внутренней коррупции путем создания контактных пунктов, горячих линий или привлечения ‘людей с активной гражданской

позицией'. Применительно к коррупции в странах-партнерах, все структуры в последние годы укрепили свои стратегии противодействия коррупции. Сюда могут входить такие действия, как разработка инструментов для измерения коррупции на национальном уровне; облегчение процесса применения антикоррупционных нормативных документов; предотвращение конфликтов интересов в государственной службе; внедрение стандартов ответственного поведения в процессе деловой активности; принятие антикоррупционных мер в сфере технического и финансового сотрудничества; анализ качества и эффективности государственных систем управления; усиление механизмов контроля и аудита; а также расследование случаев возникновения подозрений относительно коррупции. В целях обеспечения дополнительной прозрачности, часто предпринимаются конкретные меры в области государственных закупок; например, совершенствование рейтинговой системы.

Не подлежит сомнению та роль, которую играют организации гражданского общества в выдвижении проблемы борьбы с коррупцией в число основных приоритетов как в международном, так и в национальном масштабе. В частности, «Transparency International», с помощью своего Международного секретариата и более 85 независимых национальных отделений по всему миру, с большим успехом ведет работу по объединению гражданского общества, деловых кругов и правительств в глобальные коалиции против коррупции.

Не подлежит сомнению роль организаций гражданского общества в активизации борьбы против коррупции.

Ее ежегодный отчет и расположение стран по шкале с использованием Индекса восприятия коррупции (ИВК) постепенно приобрели значение для политической и экономической среды; сегодня проблема коррупции стоит на повестке дня

многих стран. Несмотря на настойчивую критику, которой подвергается статистическая важность ИВК, основанного на субъективном восприятии коррупции, все страны сегодня испытывают определенную степень озабоченности тем, какой рейтинг они будут иметь по публикуемой шкале организации «Transparency International». Такая озабоченность обусловлена двумя причинами: во-первых, сравнение своих результатов ранжирования с соседними странами и страх оказаться 'более коррумпированными'; во-вторых, возрастающее воздействие ИВК на поведение международных инвесторов.

Литература/ресурсы

- Altinyelken, H.K. 2004. *Corruption in the education sector in developing countries*. The Hague: Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Education and Development Division.
- Amundsen, I. 2000. *Corruption: definition and concepts*. Bergen: Utstein Anti-Corruption Resource Centre.
- Anderson, J.A. 2005. *Accountability in education* (Education Policy series, 1). Paris: IIEP-UNESCO; IAE.
- Asian Development Bank. 2000. *Anticorruption policy. Description and answers to commonly asked questions*. Manila: ADB.
- Da Silva, M. et al. 2001. *How does corruption hurt growth? Evidences about the effects of corruption on factors of productivity and per capita income*. São Paulo: Transparency International Brazil.
- Government of Rwanda. 2002. *Poverty Reduction Strategy Paper*. Kigali: National Poverty Reduction Programme. Ministry of Finance and Economic Planning/Government of Rwanda.
- GTZ. 2004. *Fighting poverty and corruption. Integrating the fight against corruption into the PRS process – Analysis and recommendations for development cooperation* (Division 42. Sector project: Development and testing of strategies and instruments for the prevention of corruption. Commissioned by: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development). Eschborn: GTZ.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2002. *Ethics and corruption in education* (Policy Forum No. 15). Results from the Expert Workshop held at the IIEP, Paris, France, 28-29 November, 2001. Paris: IIEP-UNESCO.
- Johnston, M. 2000. *Corruption and democratic consolidation*. Hamilton: Colgate University, Department of Political Science.
- Kaufman, D. 2005. “Myths and realities of governance and corruption”. In: *Global competitiveness report 2005-2006*, Chapter 2.1. Washington, DC: World Bank Institute.
- Kaufman, D.; Kraay, A. 2003. *Governance and growth: causality which way? Evidence for the world, in brief*. Washington, DC: World Bank Institute.

- Kirby, S.N.; Stecher, B. (Eds). 2004. *Organizational improvement and accountability: lessons for education from other sectors*. Prepared for The William and Flora Hewlett Foundation. Santa Monica: Rand Publication.
- Klitgaard, R. et al. 2000. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press.
- Krastev, I. 2000. "The strange (re)discovery of corruption". In: *Jahrbuch 1999/2000*. Berlin: Wissenschaftskolleg.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and growth". In: *Quarterly Journal of Economics*, 110(3).
- Roy, R. 1996. "State failure in India". In: *Institute of Development Studies (IDS) Bulletin*, 27(2), 22-30. Special issue on "Liberalization and the new corruption". Brighton: IDS.
- Temple, P.; Petrov, G. 2004. "Corruption in higher education. Some findings from the States of the former Soviet Union". In: *Higher Education Management and Policy*, 16(1), 83-100. Paris: OECD.
- The Education Gadget. 2004. "Nebraska: mo' money, less accountability". Recommended reading. In: *The Education Gadget*, 4(15). Washington, DC: Thomas Fordham Foundation. Available at: www.edexcellence.net/foundation/gadgetfly/archive.cfm.
- World Bank. 2000. *Cambodia. Governance and corruption diagnostic: evidence from citizen, enterprise and public official surveys*. Washington, DC: World Bank.

Глава 2

Коррупция в образовании: концептуальные рамки

Коррупция в образовании – явление не новое. Несколько десятилетий назад наблюдатели за управлением в системах образования отмечали различные проявления нарушений при использовании ресурсов: назначение, распределение и оплата учителей (Бразилия); учителя-«призраки» (Индонезия); выпуск и распределение учебников (Филиппины); частное репетиторство (Маврикий); использование служебных автомобилей органов образования в личных целях (Гаити) и т.д. Не новым явлением является также мошенничество при использовании выделяемых на образование средств. В качестве примеров можно привести синдром «Рождественской елки», когда, практически без оснований, некоторые элементы образовательных проектов частично финансируются за счет ресурсов, предоставляемых в виде помощи; или модель «белый слон», со множеством примеров того, как технические и профессионально-технические училища из развивающихся стран получают устаревшее оборудование и материалы, а также крупные партии непригодных компьютеров. Однако в течение нескольких десятилетий проблему коррупции в образовании тщательно не замечали (и продолжают делать это). Такое положение дел объясняется рядом факторов: один из них состоит в том, что многие работники образования не хотят нарушать образ образовательной сферы и предпочитают ссылаться на *«la mística de la educació»* («загадка образования»). Суть другого в том, что они стараются избегать негативных последствий мобилизации средств.

Однако, в свете будущего поступательного движения к лрстижению целей программы «Образование для всех» (ОДВ), не замечать эту проблему очень сложно. В самом деле, коррупция в образовании представляет серьезную угрозу успешному выполнению задач ОДВ, поскольку она имеет тенденцию сокращать ресурсы, которыми располагает система образования, ограничивать доступность образования (особенно, для наиболее неблагополучных групп), ухудшать качество образования и усугублять социальное неравенство. Кроме того, в более долгосрочной перспективе, коррупция влечет за собой нерациональное использование

талантов и распространение «культуры коррупции», что более детально излагается ниже:

- *непроизводительное и неравное использование образовательных ресурсов.* Данные проведенного Мировым Банком исследования в Казахстане показали, что коэффициент корреляции между восприятием доступности образования и коррупцией составляет 0,25, а между качеством образования и коррупцией 0,27 (Мировой Банк, 2002). Это является иллюстрацией того факта, что во многих странах дети не имеют доступа к образованию по причине коррупции в системе управления;
- *незаконная плата за прием в особенности,* а также различные категории взяток, которые необходимо дать для продвижения по службе, получения диплома и т.д. Они являются тяжелым бременем, особенно для бедных людей, и могут стать причиной того, что они бросают учебу. Кроме того, коррупция при назначении учителей и управлении их работой влияет на качество обучения. То же самое относится к коррупции в сфере закупки учебных материалов, которая может привести к огромной нехватке классных комнат, оборудования или учебников, или же к приобретению продукции по завышенным ценам или плохого качества;
- *нерациональное использование талантов.* Кроме того, вмешиваясь в процесс отбора на всех уровнях образования (особенно, высшего образования), коррупция способна подорвать доверие работников и широкой общественности к ценности образования, и, говоря более конкретно, к дипломам. Румянцева (2005) приводит примеры из России и Украины, в которых работодатели совершенно открыто заявляют в объявлениях о приеме на работу, что подавать заявки могут лишь выпускники определенных университетов. Особую озабоченность в этом контексте вызывает коррупция в сфере сертификации. Например, в некоторых случаях нельзя доверять результатам сертификации врачей или педагогов. Говоря обобщенно, коррупция в образовании не только способствует подготовке неквалифицированных молодых специалистов, но и к искривлению всего механизма выбора элит. Это влечет за собой много последствий с точки зрения политического, социального и экономического развития стран: Согласно оценкам, если бы лидеров в развивающихся странах выбирали на основании их заслуг, а не по

половому или социальному статусу, эти страны могли бы повысить свой ВВП на душу населения на 5 процентов;

- *распространение культуры коррупции.* И, наконец, несправедливость и предвзятость в образовании дают молодому поколению неправильные идеи. Фактически, эта культура учит их, что обман и подкуп являются приемлемым путем для того чтобы сделать; что личные усилия и достоинства ничего не значат; и что успех скорее зависит от фаворитизма, манипуляций и взяточничества. Все это способствует развитию «культуры кррупции» и цинизма. При этом подрываются любые стимулы, которые должны бы создавать молодым людям мотивацию к напряженному труду. В этом смысле она противоречит одной из основных целей образования – необходимости передавать культуру вместе с такими ценностями как честность, объективность, справедливость и социальная справедливость.

В этом контексте пришло время уделять больше внимания развитию «свободных от коррупции» школьных систем. Говоря более конкретно, необходимо:

- четко определить возможности для коррупции в образовательной сфере;
- разработать концептуальные рамки, принимая во внимание основные внутренние и внешние факторы развития коррупции в образовании; и
- определить некоторые «сигналы опасности», которые смогут помочь людям, принимающим решения, и специалистам по планированию в образовании обнаруживать риски коррупции в образовании.

1. Составление схемы возможностей для коррупции в образовании

В своем определении коррупции Amundsen (2000) делит коррупцию на пять основных видов, а именно: хищение; взяточничество; мошенничество; вымогательство и фаворитизм (см. *Таблицу 2.1*). Он дает следующее определение этих различных терминов:

- *хищение*: воровство государственных ресурсов государственными должностными лицами. Одним из примеров из сферы образования

является использование средств, предназначенных для строительства школ, в целях финансирования политических партий или политических кампаний;

- *взятничество*: плата (деньгами или натурой), даваемая или принимаемая в ходе коррупцированных взаимоотношений. Иллюстрацией этого является дача взяток для приема на работу учителем, включая случаи, когда это лицо не имеет соответствующего диплома для назначения;
- *мошенничество*: экономическое преступление, которое связано с какими-либо аферами, махинациями или обманом. Одним из проявлений в сфере образования является создание «фабрик» учебных работ или дипломов, где человек может купить липовый диплом прямо через Интернет; еще одной разновидностью мошенничества является присутствие в платежной ведомости учителей-«призраков»;
- *вымогательство*: деньги и другие ресурсы, извлекаемые путем принуждения, насилия или угрозы применения силы. По сравнению с другими сферами, в сфере образования может иметь место меньше фактов насилия или угрозы применения силы. Однако, сексуальные домогательства в отношении учеников или обзывание родителей осуществлять незаконные или запрещенные платежи, если они хотят, чтобы их ребенок был принят в школу, можно классифицировать как вымогательство; и
- *фаворитизм*: механизм злоупотребления властью, который подразумевает «приватизацию» и крайне предвзятое распределение государственных ресурсов. Сюда относятся случаи семейственности, когда государственное должностное лицо отдает предпочтение членам своей семьи. Существует масса примеров фаворитизма в области образования, включая прием на работу административных работников на основе их партийной принадлежности или учителей в зависимости от их членства в профсоюзе, что имеет место в Мексике.

Таблица 2.1 Определения различных форм коррупции в сфере образования

Форма коррупции	Хищение	Взятничество	Мошенничество	Вымогательство	Фаворитизм
Определение	Воровство государственных ресурсов государственных должностными лицами	Плата (деньгами или натурой) даваемая или принимаемая в ходе корруптивных взаимоотношений	Экономическое преступление, которое связано с какими-либо аферами, махинациями или обманом	Деньги и другие ресурсы, извлекаемые путем принуждения, насилия или угрозы применения силы	Механизм злоупотребления властью, который подразумевает «приватизацию» и крайне предвзятое распределение государственных ресурсов
Семья терминов	Незаконное присвоение, отклонение, утечка, захват средств	Откаты, подарки, бакшиш, вознаграждения, деньги для «ускорения» и «подмазки»	Фальшивка, контрабанда, подделка	Шантаж, неофициальное налогообложение	Семейственность, «блат», кумовство, предубеждение
Примеры из сферы образования	Использование образовательных средств в политических кампаниях Школьные средства отвлекаются для использования в личных интересах	Взятки даются за получение должности учителя Взятки даются для поступления в университет	Учителя «призраки» Фабрики работ и фабрики дипломов	Собирается незаконная плата за право быть принятым в школу Сексуальные домогательства для карьерного роста	Принятие на работу административных работников на основе принадлежности к политической партии Хорошие оценки получают благодаря фаворитизму

Источник: Адаптировано из Amundsen, 2000.

В статьях, опубликованных за последние несколько лет, делаются попытки представить типологию форм коррупции в сфере образования (см. *Таблицу 2.2*). Так, Чэпмен (Charman (2002) проводит различие между пятью различными формами недобросовестной практики, которые можно считать коррумпированными, а именно: явно противозаконные акты взятничества или мошенничества (например, мошенничество в системе государственных закупок); действия лиц, которые получают слишком мало или слишком несвоевременно, для обеспечения скромного дохода (например, незаконная плата, собираемая на уровне школы); действия,

предпринимаемые для выполнения работы в трудных условиях (например, взятки за своевременное получение аттестата от администрации); различия в культурных взглядах (например, подарки, вручаемые учителям); а также поведение, вызванное некомпетентностью (например, ошибки в распределении средств). Tanaka (2001) определяет три основных области коррупцированного поведения, т.е. закупки, управление системой образования и коррупция учителей в классе. Heyneman (2002) определяет две основные формы коррупцированной практики в образовании, т.е. коррупция в системе услуг и коррупция в учебной среде. К ним относятся: коррупция при закупках; коррупция в области имущества и налогов в системе образования; коррупция при отборе; коррупция при аккредитации; а также профессиональные проступки. И, наконец, Румянцева (2005) отделяет коррупцию, в которую учащиеся не вовлечены в качестве действующих лиц и которая оказывает на них косвенное влияние (например, мошенничество при осуществлении государственных закупок), от коррупции, в которую учащиеся вовлечены в качестве действующих лиц, и которая оказывает прямое влияние на их ценности, убеждения и возможности в жизни (например, дача взяток для получения диплома).

Таблица 2.2 Типология форм коррупции в сфере образования

Чепмэн	Танака	Хейнеман	Румянцева
<ul style="list-style-type: none"> • Явно противозаконные акты взятничества или мошенничества • Действия, направленные на обеспечение скромного дохода людьми которые получают слишком мало или слишком несвоевременно • действия, предпринимаемые для выполнения работы в трудных условиях • различия в культурных взглядах (например, дарение подарков • Поведение, вызванное некомпетентностью 	<ul style="list-style-type: none"> • Закупки • Управление системой образования • Коррупция учителей в классе 	<ul style="list-style-type: none"> • Коррупция в сфере закупок • Коррупция в области имущества и налогов в системе образования • Коррупция при отборе • Коррупция при аккредитации • Профессиональные проступки • Коррупция в системе услуг /коррупция в учебной среде 	<ul style="list-style-type: none"> • Коррупция, в которую учащиеся не вовлечены в качестве действующих лиц и которая оказывает на них ограниченное влияние • Коррупция, в которую учащиеся вовлечены в качестве действующих лиц и которая оказывает прямое влияние на их ценности, убеждения и возможности в жизни

Источники: Chapman, 2002; Heyneman, 2002; Tanaka, 2001; Румянцева, 2005.

В Таблице 2.3 представлен ряд критериев, которые можно использовать для классификации возможностей для коррупции в области образования.

Таблица 2.3 Коррупция на уровнях образования: уровни, на которых она имеет место, действующие лица и характер обменов

Уровень, на котором имеет место коррупция	Уровень системы образования	Действующие лица	Характер обменов
<ul style="list-style-type: none"> • Министерство образования • Уровень регион-район • Уровень школы • Уровень класса 	<ul style="list-style-type: none"> • Начальное образование • Среднее образование • Высшее образование • Различие государственное/частное образование • Различие формальное/неформальное образование 	<ul style="list-style-type: none"> • Обмен частный поставщик-администратор • Обмен персонал школы-администратор • Обмен учащийся-администратор • Обмен студент-преподаватели • Обмен студент-преподавательский состав 	<ul style="list-style-type: none"> • По инициативе администрации • По инициативе преподавателей • По инициативе преподавательского состава • По инициативе учащихся • Нахождение действующих лиц с монопольной властью • Определение ситуации, когда выигрывают обе стороны/одна сторона выигрывает, а другая проигрывает

- *Уровень, на котором имеет место коррупция.* Министерство образования, региональный или районный уровень, уровень школы, уровень класса: на каждом уровне существует большая вероятность определенных форм проступков. Например, мошенничество при наборе на работу учителей с большей вероятностью происходит на уровне министерства, в то время как вручение взятки для получения хорошей оценки с большей вероятностью может наблюдаться на уровне класса;
- *Уровень образования.* Начальное, среднее и высшее образование: Опять же, здесь различные формы проступков могут отличаться друг от друга по уровню образования, на котором они имеют место. Например, давление, которое оказывают учителя на родителей, требуя, чтобы они платили за частное репетиторство для их детей, более вероятно в последних классах средней школы. Аналогичным образом, мошенничество для получения степени или диплома более вероятно на уровне университета. Можно было бы также ввести различие между

государственными и частными учебными заведениями, а также между формальным и неформальным образованием;

- *Действующие лица.* В «коррупционных обменах» могут участвовать несколько групп действующих лиц, чир показано на примере Польши в *Рамке 10*. В основном это административные работники (на различных уровнях управления), частные поставщики (также на различных административных уровнях), преподавательский состав, неучебный персонал и ученики (с участием своих родителей или без него). Это создает широкий спектр возможных коррупционных обменов, например, между администраторами и частными поставщиками, между администраторами и преподавательским составом, между администраторами и учениками, а также между преподавательским составом и учениками и т.д.;

Рамка 10. Коррупция в образовании в Польше

К числу примеров существования коррупции в образовании в Польше, которые обсуждаются в государственных СМИ, относятся:

- распоряжения о закупке материалов для школы у «дружественных» компаний (обычно на уровне *гмины*);
- взятки, принимаемые за более высокие оценки, или принуждение учащегося к частным урокам своего учителя (обычно на уровне отдельного учителя);
- взятки, которые берутся за принятие ребенка в школу (обычно на уровне директора школы);
- плата учителям за уроки, которых они не проводили (обычно на уровне директора школы); и
- присвоение школьного оборудования (обычно на уровне директора школы или отдельного учителя).

Источник: Ogrodzinska, 2001.

- *Характер обменов.* Здесь проблема состоит в том, чтобы выяснить кто осуществляет «подкуп» и кто является «получателем» взятки. В одних случаях инициатором коррупционного обмена может быть администратор или учитель; например, когда учитель просит взятку за обеспечение перехода ученика в следующий класс. В других случаях, инициатива может исходить от ученика (или родителя); например, когда ребенок (или его родители) предлагают взятку учителю за гарантированный перевод этого ученика в следующий класс. При обмене может существовать бесприоритетная ситуация, когда выигрывают обе стороны; например, в результате мошенничества в области

осуществления государственных закупок в выигрыше оказываются и административные работники, и частные поставщики. Однако при обмене возможна также и ситуация, когда кто-то выигрывает, а кто-то проигрывает; например, в результате совершения незаконных платежей выигрывают учителя, но никак не дети.

Большинство исследователей, писавших на эту тему, указывает, что наиболее вредное влияние оказывает коррупция, которая происходит в классе, на уровне начальной школы, с участием ученика и его учителя. Они приводят несколько обоснований такого вывода: Во-первых, дети находятся под непосредственным влиянием такого типа коррупции, которая может ущемлять их возможности в дальнейшей жизни (это не относится к случаям коррупции, имеющей место на более высоком административном уровне, которая не оказывает прямого влияния на учеников). Действительно, она способна непосредственно помешать им получить доступ к школе или быть переведенным в следующий класс. Во-вторых, таким образом дети находятся в непосредственном контакте с противозаконной деятельностью и даже оказываются вовлеченными в нее. В-третьих, вследствие этого коррупция на уровне класса может способствовать формированию «культуры коррупции», определение которой дано выше, у тех детей, которые напрямую сталкиваются с противозаконными действиями. В то же время, существует такая тенденция, что к этим формам коррупции, которые зачастую являются наиболее наглядными,

Коррупция на уровне класса может способствовать формированию 'культуры коррупции'.

отношение наиболее толератное. В этой связи Чепмэн (Chapman (2002)) ссылается на пример Камбоджи, где широко признается, что государство было бы неспособно сохранить свои педагогические кадры, если бы учителя не прибегали к практике субсидирования своей заработной платы, в частности, за счет взимания незаконной платы. Такой подход особенно усложняет решение проблемы.

Многообразие возможностей для коррупции, которые существуют на всех уровнях системы образования, делает необходимым определить наиболее часто встречающиеся злоупотребления в каждой области планирования и управления. В *Таблице 2.4* отобраны 10 основных областей, в которых можно выявить злоупотребления, а именно: (i) финансы;

(ii) выделение конкретных дотаций (стипендий, субсидий, и т.д.); (iii) строительство, содержание и ремонт школ; (iv) распределение оборудования, мебели и материалов (включая транспорт, пансион, учебники, столовые и школьное питание); (v) написание учебников; (vi) назначение учителей, менеджмент (перевод, повышение), оплата труда и обучение; (vii) поведение учителей (профессиональные проступки); (viii) информационные системы; (ix) экзамены и дипломы; и (x) аккредитация учебного заведения. И по каждой из этих областей приводятся основные возможности для коррупцированной практики. Одни из них, такие как взятки, можно обнаружить в нескольких областях. Другие, такие как плагиат или проведение мошеннических исследований, являются принадлежностью сугубо определенной области.

Таблица 2.4 Основные возможности для коррупции по областям планирования/управления в области образования

Области планирования / управления	Основные возможности для коррупцированной практики
Финансы	<ul style="list-style-type: none">• Нарушение правил и процедур/действия в обход критериев• Раздувание затрат и деятельности• Хищение
Выделение конкретных дотаций (стипендий, субсидий, и т.д.)	<ul style="list-style-type: none">• Фаворитизм / семейственность• Взятки• Действия в обход критериев• Дискриминация (политическая, социальная, этническая)
Строительство, содержание и ремонт школ	<ul style="list-style-type: none">• Мошенничество при проведении публичных тендеров (взятки, подарки, фаворитизм)• Сговор между поставщиками• Хищение• Манипулирование данными• Действия в обход процедуры составления карты потребностей школы• Ложные поставки
Распределение оборудования, мебели и материалов (включая транспорт, пансион, учебники, столовые и школьное питание)	<ul style="list-style-type: none">• Мошенничество при проведении публичных тендеров (взятки, подарки, фаворитизм)• Сговор между поставщиками• Противозаконная перекачка школьных материалов• Покупка ненужного оборудования• Манипулирование данными• Действия в обход критериев выделения• Ложные поставки

Написание учебников	<ul style="list-style-type: none">• Мошенничество при выборе авторов (фаворитизм, взятки, подарки)• Действия в обход закона об авторском праве• Студентов заставляют покупать материалы, авторские права на которые принадлежат преподавателям
Назначение учителей, менеджмент (перевод, повышение), оплата труда и обучение	<ul style="list-style-type: none">• Мошенничество при назначении и распределении учителей (фаворитизм, взятки, подарки)• Дискриминация (политическая, социальная, этническая)• Фальсификация документов о квалификации /использование фальшивых дипломов• Действия в обход критериев• Задержки с выплатой заработной платы, иногда с неправомерными удержаниями
Поведение учителей (профессиональные проступки)	<ul style="list-style-type: none">• Учителя-«призраки»• Необоснованное отсутствие на работе• Незаконные платы (за поступление в школу, экзамены, оценивание, частное репетиторство, и т.д.)• Фаворитизм/семейственность/принятие подарков• Дискриминация (политическая, социальная, этническая)• Частное репетиторство (включая использование школы в личных целях)• Сексуальные домогательства или эксплуатация• Взятки или привилегии во время инспекторских проверок
Информационные системы	<ul style="list-style-type: none">• Манипулирование данными• Отбор/замалчивание информации• Противозаконные действия при производстве и публикации информации• Плата за информацию, которая должна предоставляться бесплатно
Экзамены и дипломы Доступ к университетам	<ul style="list-style-type: none">• Продажа информации• Мошенничество на экзаменах (выдача себя за другого человека, обман, фаворитизм, подарки)• Взятки (за высокие оценки, перевод в следующий класс, выбор для участия в специализированных программах, аттестаты, прием в университет)• Фабрики дипломов и фальшивые документы о квалификации• Мошеннические исследования, плагиат
Аккредитация учебных заведений	<ul style="list-style-type: none">• Мошенничество в процессе аккредитации (фаворитизм, взятки, подарки)

2. Концептуальные рамки

Анализ показывает, что развитию коррупции в сфере образования способствуют как внутренние, так и внешние факторы. Внутренние факторы связаны с процессом принятия решений и структурой управления самой

системой образования; непосредственное воздействие на них могут оказывать лица, определяющие политику в области образования, и работники управления, а также, выражаясь более глобально, заинтересованные стороны в области образования. Поскольку внешние факторы связаны с общей средой, в которой функционирует сфера образования, лица, определяющие политику в образовании, и работники управления на них влияния не оказывают, или же их влияние оказывается лишь косвенным. Для своей успешной реализации, стратегии, направленные на повышение прозрачности и подотчетности, должны учитывать как внутренние, так и внешние факторы. Кроме того, между внутренними и внешними факторами существует очевидная взаимосвязь, которая будет рассмотрена ниже.

Внутренние факторы

Среди различных внутренних факторов, способствующих коррупции в образовании, следует упомянуть следующие:

- *отсутствие четких норм и правил.* Это вызывает серьезную озабоченность в большинстве областей планирования и управления системой образования, приведенных в *Таблице 2.4*, в частности, финансов, конкретных дотаций, управления работой учителей, документов о квалификации, аккредитации и всей сферы государственных закупок. Иногда совсем непонятной представляется, например, система финансирования школ по формуле. В результате, лишь немногие специалисты могут проверить правильность выделения средств;
- *непрозрачность процедур.* Отсутствие прозрачных процедур на каждом уровне административной лестницы создает возможности для коррупции. Говоря более конкретно, отсутствие процедур в области надзора и вопросов дисциплины позволяет расширяться такому явлению как учителя-«призраки» или невыходы учителей на работу;
- *Монопольная и дискреционная власть.* Как сформулировал Клитгаард (Klitgaard) (см. *Рамку 11*), монопольные ситуации и дискреционные полномочия способствуют коррупции. Есть все основания полагать, что эта формула применима и к сфере образования, которая часто характеризуется отсутствием конкуренции среди поставщиков. Иллюстрацией этого могут служить монопольная власть ректоров над процессом аккредитации университетов (включая частные) во многих странах бывшего Советского Союза;

Рамка 11. Формула коррупции Клитгаарда

коррупция (c) = m (монопольная власть) + d (свобода действий чиновников) –
а (подотчетность)

Источник: Klitgaard, 2000.

- *Отсутствие профессиональных норм.* Лишь в немногих странах определены профессиональные нормы для работников образования. В ряде государств разработаны кодексы поведения, однако зачастую без соответствующих механизмов их выполнения. В результате этого в конкретной ситуации учителя, в частности, не имеют четкого представления о том, на что они имеют право делать, а что – нет;
- *Низкие зарплаты и слабые системы стимулов.* Низкая заработная плата работников образования в совокупности с низкими стимулами способны приводить к ненадлежащему поведению среди административных работников образования и учителей. Факторами, определяющими слабую мотивацию, являются отсутствие перспектив профессионального развития, отсутствие возможностей личного карьерного роста и малообещающие перспективы после выхода на пенсию.;
- *Низкий управленческий потенциал.* Надлежащее управление требует соответствующего менеджмента, приемлемых инструментов отчетности и аудита, а также способности использовать их. Низкая поглощательная способность, слабые системы отчетности и мониторинга, отсутствие механизмов надзора и контроля создают риск таких проявлений коррупции как отвлечение или хищение средств; и
- *недостаточная информированность общественности.* Традиционно, сектор образования поддерживает со своими пользователями бюрократические взаимоотношения, которые противоречат культуре открытости и прозрачности. Недостаток информации и ее недоступность для широкой общественности создают возможности для коррупции, поскольку они препятствуют какому-либо общественному контролю.

Рисунок 2.1 Внутренние и внешние факторы, способствующие коррупции в сфере образования



Говоря о внутренних факторах коррупции в сфере образования, нельзя забывать о современных тенденциях, которые имеют место в этой области, таких как децентрализация образовательных ресурсов, содействие внедрению системы управления на основе школы, распространение новых информационных технологий, приватизация и глобализация. К сожалению, в контексте ограниченности финансовых ресурсов, слабого управленческого потенциала, отсутствия необходимой системы отчетности, отсутствия сдержек и противовесов, надежных информационных систем и механизмов проведения аудитов, эти тенденции способны вызывать усиление или возрождение коррупцированной практики. Ниже приводятся некоторые примеры:

- *децентрализация образовательных ресурсов.* В некоторых контекстах децентрализация системы образования повлекла за собой децентрализацию возможностей для коррупции, распространив их влияние на большее число людей. Например, результаты исследования, проведенного в

- Замбии, показывают, что средства выделяемые школам по усмотрению местных органов власти имеют меньше шансов достичь школ, чем средства, выделяемые по единой формуле выделения ресурсов (см. *Главу 3*);
- *Содействие управлению на основе школы*. Как показывает опыт, чем больше уровней управления участвует в финансировании систем образования, тем выше опасность утечки средств. По той причине некоторые проекты стремятся передавать средства непосредственно школам для того чтобы обойти административную иерархию. Однако, как показывает Программа предоставления стипендий и грантов (SGP) в Индонезии, этого оказывается недостаточно: Если не будут выполняться основные требования, коррупция будет процветать (см. *Главу 4*);
 - *Развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)*. Развитие информационных технологий подстегивает возникновение новых, крупномасштабных форм мошенничества в учебной среде. Сегодня многие веб-сайты предлагают купить курсовые работы или дипломы через Интернет в масштабе реального времени. Цена таких дипломов зависит от предмета и класса, о котором идет речь: от нескольких сот до нескольких тысяч долларов США (см. *Главу 7*);
 - *приватизация*. Приватизация части среднего и высшего образования требует создания надежных механизмов аккредитации. Однако такие механизмы можно дискредитировать различными путями, включая, помимо прочего, проведение аккредитации на основе непрозрачных критериев, предложение взяток за получение аккредитации, предоставление школами ложной информации о своей аккредитации и создание ложных органов аккредитации (см. *Главу 7*); и
 - *глобализация*. Интернационализация потоков студентов и рынков труда порождает новые сложные проблемы. Например, она затрудняет проверку подлинности дипломов, в результате чего буйно расцветает рынок фальшивых документов о образовании. В попытках увеличить свои скудные ресурсы за счет приема большего количества иностранных студентов (с которых за поступление взимается высокая плата), некоторые высшие учебные заведения (ВУЗы) закрывают глаза на такую практику.

Внешние факторы

Внешние факторы также важны с точки зрения объяснения связанных с коррупцией явлений в сфере образования, в частности:

- *отсутствие политической воли.* В последние годы во многих странах были созданы комиссии по борьбе с коррупцией, часто под непосредственным руководством Главы государства или премьер-министра в знак признания их приверженности делу борьбы с коррупцией. К сожалению, в ряде случаев они оказались бесполезными в свете отсутствия политической воли на высшем уровне;
- *существующие политические, экономические и/или социальные структуры.* Как отмечалось в первой главе, демократия, бедность и социальные структуры не являются определяющими факторами коррупции (коррупция существует в демократических и богатых странах), но при определенных условиях они выступают факторами, способствующими развитию коррупцированной практики;
- *упадок этических ценностей.* Карклинс (Karklins (2005)) делает ссылку на то, что “жесткие репрессии в режимах Советского типа, которые заставляли людей, живущих в этих странах, считать, что надлежащей практикой является неподчинение закону”. Дедзе (Dedze (2005)) утверждает, что такие умонастроения дали нечестной практике гораздо больше возможностей для роста в странах переходного периода, чем в демократиях Запада; отсутствие кодексов этического поведения государственных служащих (или их ограниченное соблюдение) не способствует улучшению ситуации;
- *низкие зарплаты.* Уровень заработной платы в системе государственной гражданской службы может быть достаточно низким даже по сравнению с подушевым доходом в стране. Дерегулирование государственной гражданской службы во многих странах Западной Африки, например, которое выразилось в привлечении для работы добровольцев или сотрудников, работающих по контракту, с очень низким уровнем заработной платы, дает учителям стимул предлагать услуги частного репетиторства или даже искать второе место работы;
- *взаимозаменяемость финансовых потоков.* Взаимозаменяемость бюджетов, особенно, на местном уровне управления ведет к непрозрачности при выделении ресурсов. Это способно создавать возможности для переброски выделенных средств из одного сектора в другой в ущерб образованию, особенно в свете бюджетных ограничений. Когда переброска выделенных ресурсов служит личным интересам, включая использование в избирательных кампаниях, это совершенно очевидно является фактом коррупции;

- *отсутствие внешних аудитов, в сочетании со слабой судебной системой и отсутствием права на получение информации.* Отсутствие соответствующих механизмов проведения внешнего аудита в сочетании со слабой судебной системой затрудняют контроль законности и правильности решений, принимаемых в государственном секторе в целом;
- *отсутствие права на информацию.* Незнание критериев получения доступа к учебным заведениям, отсутствие своевременной публикации данных о количестве принятых учащихся, списках учителей, результатах экзаменов и потоках финансовых средств являются препятствиями на пути к совместному использованию информации и раскрытию в интересах общественности информации о том, как функционирует государственный сектор. В то же время, у пользователей системы часто нет возможности высказать свои жалобы. И, наконец, непризнание права на информацию мешает им осуществлять какой-либо общественный контроль; и
- *высокая конкуренция на рынке труда.* Высокая конкуренция в борьбе за хорошо оплачиваемые рабочие места и страх безработицы способствуют чрезмерному повышению важности документов об образовании. Главными последствиями этого для сферы образования являются: рост мошенничества в учебной среде; усиление давления на тех действующих лиц в системе, от которых зависят решения и которые играют роль «привратников» (включая попытки их подкупа); а также расцвет частного репетиторства для удовлетворения спроса на дополнительные возможности выиграть на конкурсах.

Сообщество доноров может повлиять на некоторые из этих внешних факторов путем предоставления средств в масштабах, которые превосходят поглощающую способность. Рост внимания к образованию, как к приоритетной области, и финансовые обязательства предоставляющих помощь организаций стали предметом озабоченности некоторых политических лидеров, которые ставят под сомнение способность существующих органов управления образованием поглотить значительно возросшие ресурсы, не имея для этого необходимой способности, что грозит возникновением новых возможностей для мошенничества и злоупотреблений. Сегодня, в свете растущей международной помощи, несоответствие и нехватка инструментов по обузданию коррупции становятся все более актуальной проблемой

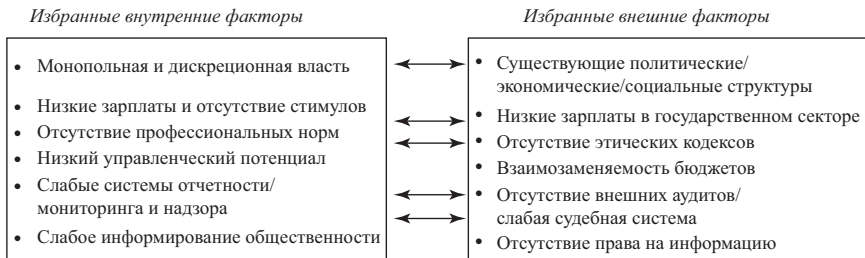
(Встреча руководителей Большой восьмерки (G8), Gleneagles, июль 2005) и требует новых подходов в этой области. Среди них:

- *широкосекторальные подходы и бюджетная поддержка.* Донорские организации используют в порядке эксперимента и продвигают различные инструменты повышения гибкости и способности быстро реагировать на потребности государства, такие как широкосекторальные подходы (SWAp) и бюджетная поддержка. Но при этом они не всегда учитывают возрастающие риски коррупции, связанной с концентрацией власти в руках координирующих органов власти (министерств финансов и образования на центральном уровне);
- *быстрое расходование средств.* Страны подвергаются давлению с требованием быстро расходовать средства в соответствии, например, с положениями Инициативы по ускоренной реализации программы «Fast Track Initiative» (FTI) или Докладов о стратегии борьбы с бедностью (PRSPs). Это может привести к повышению вероятности злоупотреблений, особенно в странах, в которых отсутствует потенциал для подготовки и исполнения бюджетных планов, создания соответствующих механизмов аудита, и т.д., в результате чего подрядчики будут наказываться за медленную реализацию, связанную с их нежеланием давать небольшие взятки за ускорение процессов делопроизводства по проектам, которыми они руководят; и
- *децентрализация.* Большинство донорских организаций побуждает страны осуществить децентрализацию управления государственным сектором для повышения участия, развития чувства владения и укрепления общественного контроля. Это можно рассматривать как шаг в «правильном направлении», при условии, что он будет сопровождаться существенным наращиванием потенциала на центральном и местном уровне. В противном случае, как показывает опыт ряда стран, децентрализация может подхлестнуть возникновение возможностей для коррупции.

Очевидно, что внутренние и внешние факторы являются взаимосвязанными и дополняющими друг друга (см. *Рисунок 2.2*). Например, отсутствие стимулов в секторе образования в сочетании с низкой заработной платой государственных служащих способствуют коррупции. Аналогичным образом, малоэффективные механизмы отчетности, мониторинга и надзора, в

сочетании с отсутствием механизмов внешнего аудита и слабой судебной системой, снижают возможности обнаружения и предупреждения мошенничества. И, наконец, слабая система информирования пользователей системы образования, в отсутствие признаваемого права на информацию на национальном уровне, способствуют сохранению системы непрозрачности, секретности и отсутствия подотчетности. В этих условиях важно отыскать иные пути выявления мошенничества, одним из которых является определение «сигналов опасности».

Рисунок 2.2 Взаимосвязь между внутренними и внешними факторами



3. «Сигналы опасности» и анализ рисков

Настоятельно рекомендуется провести анализ рисков для оценки возможностей для мошенничества и коррупции в секторе образования. Позаимствованный из сектора бизнеса, принцип анализа рисков подразумевает определение вероятности всех потенциальных рисков для образовательного сектора в целом или для какого-то определенного сегмента, например, выпуска и распространения учебников; анализ уязвимости образовательного сектора в результате этих рисков; а также измерение их общего влияния на сектор образования. При анализе рисков необходимо оценить каждый риск в зависимости от вероятности его проявления, потери, к которым он может привести, и затраты на осуществление мер противодействия, направленных на его сокращение. В идеале, в результате будет составлен перечень рисков

‘Сигналы опасности’ можно определить как “ситуации или случаи в программе или деятельности, которые указывают на подверженность коррупции”.

по степени их приоритетности, а проведен анализ стоимости возможных мер противодействия и их эффективности. Одним из ключей к успеху в работе по обнаружению мошенничества является возможность обнаруживать отклонения от нормы при помощи «сигналов опасности», которые можно определить как “ситуации или случаи в программе или деятельности, которые указывают на подверженность коррупции”. Примерами сигналов опасности могут служить:

- неудовлетворительная отчетность или документация;
- необычно хорошо сделанные отчеты;
- неправильная, вводящая в заблуждение информация;
- отсутствие у руководства информированности о законах и нормативных документах;
- нежелание руководства или работников сотрудничать;
- отсутствие разделения обязанностей по управлению средствами;
- недостаток компетентности или организации (в планировании, управлении, списках сотрудников);
- расточительный образ жизни сотрудников;
- отказ сотрудников уходить в отпуск;
- необычно объемные и сложные операции;
- частные жалобы, поступающие по горячей линии или другим каналам;
- имевшие место в прошлом или текущие уголовные преследования в отношении фирм или сотрудников; и
- не отвечающие требованиям внутренние и внешние аудиторские проверки.

Как показано в *Таблице 2.5*, более конкретный перечень сигналов опасности можно составить по каждому направлению планирования или управления в образовании. В области закупок (для школьного строительства, учебников, школьного питания или иных целей), на риск возникновения коррупции могут указывать многие показатели, такие как: не оглашается приглашение на участие в тендере; приглашение оглашается, но процесс заключения договора оказывается слишком коротким; неопределенные спецификации или их отсутствие/чрезмерная детализация; срочность как оправдание предоставления подряда одному подрядчику; отсутствие конфиденциальности предложений; поставки материалов или оборудования в меньших объемах или плохого качества; завышение цены; несоблюдение

сроков или сметы затрат, и т.д. Затем, по каждой области можно принять во внимание другие сигналы опасности, например, отсутствие системы мониторинга при распределении учебников или существование черного рынка школьных учебников (уличных торговцев). Однако сигналы опасности указывают лишь на возможные злоупотребления; их тщательный анализ должен указать на необходимость дальнейшего изучения этой проблемы.

Таблица 2.5 Примеры ‘сигналов опасности’ по областям планирования/управления в образовании

Область	• Сигналы опасности
Финансы	<ul style="list-style-type: none">• Необычные переводы• Подписание чеков, использование кредитной карты находится в ведении лишь одного лица /не контролируется• Неясные процедуры перевода средств /критерии отбора для перевода с государственного на местный уровень• Внутренний и внешний контроль/аудиторские проверки отсутствуют или проводятся редко
Информационные системы	<ul style="list-style-type: none">• Многие люди в администрации имеют доступ к конфиденциальной информации (результатам экзаменов, экзаменационным работам, больничным листам, и т.п.)• ненадежные системы защиты компьютеров с конфиденциальными данными• Ненадлежащие внутренние процедуры защиты конфиденциальной информации (число пользователей, программное обеспечение безопасности, и т.д.)• Отсутствие общенациональных директив относительно защиты конфиденциальной информации• Отсутствие персональных кодов доступа с проверкой личности• Отсутствие перекрестного контроля информации
Написание учебников	<ul style="list-style-type: none">• Выбор в качестве авторов членов семьи /близких друзей• Автор получает процент от продаж• Монопольное положение одного важного издательства (иногда зарубежного)
Назначение учителей, управление их работой (переводы, продвижение по службе), оплата и обучение	<ul style="list-style-type: none">• Расхождения между списочным составом и числом работающих учителей• Несбалансированное распределение учителей, например, в городских и сельских районах (школы с раздутыми и недоукомплектованными штатами)• Назначение членов семьи /близких друзей• Учителя не предъявляют оригинал диплома, когда это требуется• Привлекательные должности получают учителя, близкие к администрации

*Коррупцированные школы, коррупцированные университеты:
Что можно сделать?*

Строительство, содержание и ремонт школ	<ul style="list-style-type: none">• Приглашение к участию в тендере не оглашается• приглашение оглашается, но процесс заключения договора оказывается слишком коротким• неопределенные спецификации или их отсутствие/чрезмерная детализация
Распределение оборудования, мебели и материалов (включая транспорт, пансион, учебники, столовые и школьное питание)	<ul style="list-style-type: none">• срочность как оправдание предоставления подряда одному подрядчику• отсутствие конфиденциальности предложений• Поставки маериалов низкого качества или оборудования в меньших объемах• Завышение цены• Не соблюдаются временные рамки/смета расходов• Долгосрочные контракты на техническое обслуживание• Отсутствие системы мониторинга распределения учебников• Существование черного рынка школьных учебников (уличных торговцев)
Поведение учителей (профессиональные проступки)	<ul style="list-style-type: none">• Расхождения между списочным составом и числом работающих учителей• Необоснованное отсутствие• Недостаточная правовая основа в области кодексов этического поведения, неясные договоры о приеме на работу и критерии выдачи больничных листов• Очень высокое соотношение учитель/ученики согласно 'спискам'• Низкие зарплаты, расточительный образ жизни сотрудников• Учителя преподают в классе и одновременно занимаются частным репетиторством с одними и теми же учениками• Неясная, непрозрачная практика частного репетиторства (цена, кодексы этики.)
Выделение конкретных дотаций (стипендий, субсидий, и т.п.)	<ul style="list-style-type: none">• Очень большое число студентов из одного и того же университета получает гранты/научные стипендии/учебные стипендии• Непрозрачная модель составления/распределения бюджета• Нечеткие критерии отбора
Экзамены и дипломы Доступ к университетам	<ul style="list-style-type: none">• Проведение экзаменов/проверка экзаменационных работ не оплачивается• Очень высокий процент студентов, успешно сдающих экзамен и/или получающих высокие оценки• Дипломы выданы неизвестным университетом• Учащимся, не прошедшим национальные вступительные тесты, удается быть принятыми на учебу за рубежом• Порядок 'проверки' дипломов при приеме учителей на работу не определен• Дипломы/система выставления оценок не адаптирована
Аккредитация учебных заведений	<ul style="list-style-type: none">• Очень большое число учебных заведений получает аккредитацию• Перечень не очень хорошо известных аккредитованных учебных заведений, с которыми трудно связаться

4. Политика в области образования и коррупция

В заключение, в *Таблице 2.6* обобщаются различные таблицы, представленные в этой главе. Возможности для коррумпированной практики, иллюстрации коррумпированной практики, отдельные ‘сигналы опасности’, а также влияние на образование (с точки зрения доступности, качества, справедливости, политических приоритетов или этики) включены по признаку принадлежности к основному направлению – планирования и управления в образовании. Интересно отметить, например, что если случаи неэтичного поведения со стороны учителей, которые оказывают серьезное влияние на доступность, качество, объективность и этику, часто характеризуются как мелкая коррупция, мошенничество в области строительства школ, которое обычно считается крупной коррупцией, влияет, в основном, на доступность и качество. Это иллюстрирует тот факт, что проблему мелкой коррупции (особенно применительно к учителям) ни в коем случае нельзя оставлять вне поля зрения.

Области планирования и управления в образовании, в которых просматривается тенденция наибольшего благоприятствования возникновению коррумпированной практики, можно объединить в одну группу. Например, искаженная практика в области финансирования или манипуляции с информационными системами были названы в тенденции «децентрализация образовательных ресурсов», в то время как мошенничество в учебной среде и в процессе аккредитации были отнесены к тенденции «приватизация, новые методы предоставления и экономика знаний». В последующих главах будет проиллюстрировано по одному аспекту каждой из этих тенденций.

Таблица 2.6 Составление схем возможностей для коррупции в секторе образования

Область	Коррумпированная практика	Сигналы опасности	Несколько цифр	Влияние на образование
1. Децентрализация образовательных ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> • Нарушение правил / процедур • Действия в обход критериев • Непрозрачность потоков (несоблюдение формации по финансам) • Хищения • Раздувание затрат и деятельности 	<ul style="list-style-type: none"> • Необычные переводы • Подписание чеков, использование кредитной карты • Находится в ведении лишь одного лица / не контролируется • Неясные процедуры отбора для средств / критерии отбора для перевода с государственного на местный уровень • Отсутствует или редко используется внутренний и внешний контроль / аудит 	<ul style="list-style-type: none"> • Во всем мире: утечка зарплат учителей • Начальная школы превышают 10% от повторяющихся расходов (Мировой Банк) • Во всем мире: согласно оценкам, утечка средств, не предназначенных для выплаты зарплат, составляет от 20 до 87 процентов от общих затрат (Мировой Банк) 	<ul style="list-style-type: none"> • Превращение цифр набора для увеличения переводимых финансовых средств на повышение качества (учебников, материалов, и т.д.)
Доступность	Качество	Справедливость	Прозрачность политик	

<p>Информационные системы</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Минимизация доступа к информации • Многие люди в администрации 	<ul style="list-style-type: none"> • Только немногие страны готовят данные о наборе (Австралия) • Некоторые страны (не готовят данные о достижении учащихся) • Большинство стран готовят мало данных о частном секторе или не готовят их вообще 	<ul style="list-style-type: none"> • Манипулирование данными • Выборочное представление/замалчивание информации • Неравномерность производства и публикации информации • Возмещение платы за информацию, которая доступна бесплатно 	<ul style="list-style-type: none"> • Многие люди в администрации имеют доступ к информации • Недоступность информации (результатам экзаменов, экзаменационным работам, большим листам, и т.п.) • Недоступность систем защиты компьютеров с конфиденциальными данными • Недоступность информации • Неполная информация (программное обеспечение безопасности, и т.д.) • Отсутствие общенациональных директив относительно защиты конфиденциальной информации • Отсутствие персональных кодов доступа с проверкой личности • Отсутствие перекрестного контроля информации 	<p><i>Сравнительная Этика</i> <i>Политические процедуры</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Невключенные данные о втором/третьем / бросивших учебу • Меньше ресурсов доступно на приростных направлениях • Меньше внимания вопросам повышения качества
-------------------------------	---	--	---	---	--

2. Повышение качества и улучшение содержания образования	
<p>Написание учебников</p> <ul style="list-style-type: none"> • Мотивность при выборе авторов (фаворитизм/семейственность, взятки, подарки) • Действия в обход закона об авторском праве 	<ul style="list-style-type: none"> • Выбор в качестве авторов членов семьи/близких друзей • Автор получает процент от продаж • Монополия одного важного издательства (инициатива)
<p>Назначение учителей, управление их работой (переводы, продвижение по службе), оплата и обучение</p> <ul style="list-style-type: none"> • Мотивность при назначении учителей • Действия в обход критериев • Действия в обход критериев заработной платы, иногда с неправомочными удержаниями 	<ul style="list-style-type: none"> • Расхождение между списочным составом и числом работающих учителей • Небалагословное распределение учителей, например, в городских и сельских районах (школы с раздутыми и недоукомплектованными штатами) • Назначение членов семьи / близких друзей • Учителя не предрывают ординал диплома, когда это требуется • Привлекательные должности получают учителя, близкие к администрации
<p>Качество</p> <ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие связности между учебниками и учебными программами • Отсутствие необходимых количеств учебников на каждого принятого ребенка 	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие связи между учебниками и учебными программами • Отсутствие необходимых количеств учебников на каждого принятого ребенка
<p>Качество</p> <ul style="list-style-type: none"> • Назначение менее квалифицированных учителей • Менее квалифицированные учителя, меньший доступ к обучению • Расхождение в обеспечении календарей между школами 	<ul style="list-style-type: none"> • Назначение менее квалифицированных учителей • Менее квалифицированные учителя, меньший доступ к обучению • Назначение менее квалифицированных учителей • Менее квалифицированные учителя, меньший доступ к обучению

3. Сокращение расходов между доступностью и результатами		
<p>Строительство, содержание и ремонт школ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Мошенничество при проведении публичных тендеров (взятки, подарки, фаворитизм) • Створ между поставщиками • Хищение • Манипулирование данными • Действия в обход процедуры составления карты потребности школы • Ложные поставки 	<p>Приращение к участию в тендере не оглашается, процесс заключения договора оказывается слишком коротким</p> <ul style="list-style-type: none"> • неопределенные спецификации или их отсутствие/чрезмерная детализация • срочность как оправдание предоставления подряднику • отсутствие • конфиденциальности • Предложение низкого качества или оборудования • Завышение цены • Не соблюдаются временные рамки/смета расходов <p>Долюгорочные контракты на техническое обслуживание мониторинга распределения учебников</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ступчатые системы учебников • Существование черного рынка предметов школьного снабжения • Покупка ненужного оборудования • Манипулирование данными • Действия в обход критериев выделения • Ложные поставки 	<p>Школьное питание</p> <ul style="list-style-type: none"> • Школьное питание бесплатное для богатых, и оно отсутствует для бедных • Взимается плата за учебники, которые должны быть бесплатными • В классе нет учебников <p>Выявление нарушений законодательства о управлении, нарушении процесса заключения договора</p> <ul style="list-style-type: none"> • Приращение к участию в тендере не оглашается, процесс заключения договора оказывается слишком коротким • неопределенные спецификации или их отсутствие/чрезмерная детализация • срочность как оправдание предоставления подряднику • отсутствие • конфиденциальности • Предложение низкого качества или оборудования • Завышение цены • Не соблюдаются временные рамки/смета расходов <p>Долюгорочные контракты на техническое обслуживание мониторинга распределения учебников</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ступчатые системы учебников • Существование черного рынка предметов школьного снабжения • Покупка ненужного оборудования • Манипулирование данными • Действия в обход критериев выделения • Ложные поставки <p>Выделение обедов</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1,6 миллиона франков за принятые заплата таким образом, году составляло 363 000: количество обедов в 1996 в год; однако, реальное 421 000 школьных обедов питания предусматривалось в 1996 • Школьное питание бесплатное для богатых, и оно отсутствует для бедных • Взимается плата за учебники, которые должны быть бесплатными • В классе нет учебников
<p>Доступность</p> <ul style="list-style-type: none"> • Плохое месторасположение школ • Школы не используются слишком много/слишком мало • Спрос на места не удовлетворяется • Плохая учебная среда • Школы остаются открытыми или закрываются на основани • фальсифицированной статистики 	<p>Словкия: по данным управления, нарушение законодательства о</p> <ul style="list-style-type: none"> • Фитинья: взятки • Фитинья: взятки <p>сделают до 20-65% средств, Качество</p> <ul style="list-style-type: none"> • Школьное питание бесплатное для богатых, и оно отсутствует для бедных • Взимается плата за учебники, которые должны быть бесплатными • В классе нет учебников 	<p>Стратегичность</p> <ul style="list-style-type: none"> • Фитинья: взятки • Фитинья: взятки <p>сделают до 20-65% средств, Качество</p> <ul style="list-style-type: none"> • Школьное питание бесплатное для богатых, и оно отсутствует для бедных • Взимается плата за учебники, которые должны быть бесплатными • В классе нет учебников

Коррумпированные школы, коррумпированные университеты:
 Что можно сделать?

4. Содержание управления на основе школы	
<ul style="list-style-type: none"> • Поведение учителей (профессиональные проступки) • Неодобренное отсутствие на работе • Фаворитизм/семейственность • Подарки • Незаконные платы (за поступление в школу, экзамены, оценивание, часть репетиторства, и т.д.) • Дискриминация (политическая, социальная, этническая) • Частое репетиторство (включая использование школы в личных целях) • Сексуальные домогательства или эксплуатация • Взятки или привилегии во время инспекторских проверок • Студентов заставляют покупать материалы, авторами которых являются преподаватели 	<ul style="list-style-type: none"> • Расхождение между списочным составом и числом работающих учителей • Неодобренное отсутствие учителей • Недостаточная правовая основа в области кодексов этичного поведения, неясные договоры о приеме на работу и критерии выделения должностных листов • Очень высокое соотношение учащихся/ученики согласно 'спискам' • Низкие зарплат, разносторонний образ жизни сотрудников • Учителя преподают в классе и одновременно занимают частным репетиторством с одними и теми же учениками • Неясная, непрозрачная практика частного репетиторства (цена, кодексы этики, и т.д.)
<ul style="list-style-type: none"> • Выделение конкретных дотаций (стипендии, и т.п.) • Фаворитизм • Семейственность • Взятки • Действия в обход критериев дискриминация (политическая, социальная, этническая) 	<ul style="list-style-type: none"> • Очень большое число студентов из одного и того же университета получает гранты/научные стипендии/учебные стипендии • Непрозрачная модель составления/распределения бюджета • Нечеткие критерии отбора
<ul style="list-style-type: none"> • Расхождение между списочным составом и числом работающих учителей на работе • Составляет от 10% Этика • Расхождение в обеспечении кадрами между школами • Дискриминация в отношении бедных • Существование общих сокращений часов • Учителя и другие штатные работники не соблюдают кодексы поведения 	<ul style="list-style-type: none"> • Во всем мире: отсутствие учителей на работе составляет от 10% до 20% (Мировой Банк) • Лондон: 45% учеников • Учителя преподают в классе и одновременно занимают частным репетиторством с одними и теми же учениками • Учителя преподают в классе и одновременно занимают частным репетиторством с одними и теми же учениками • Неясная, непрозрачная практика частного репетиторства (цена, кодексы этики, и т.д.)
<ul style="list-style-type: none"> • Доступность • Качество • Справедливость • Этика 	<ul style="list-style-type: none"> • Доступность • Справедливость
<ul style="list-style-type: none"> • Преувеличение пифр набора для увеличения финансовых средств 	<ul style="list-style-type: none"> • Преувеличение пифр набора для увеличения финансовых средств

Таблица 2.6 (продолжение)

<p>5. Приватизация, новые модели предоставления услуг и обеспечение качества</p>	<p>Экзамены и дипломы</p> <ul style="list-style-type: none"> • Продажа информации • Мошенничество на экзаменах • Плагиат • Взятки (за высокие оценки, перевод в следующий курс, выбор для участия в специализированных программах, аттестаты, прием в университет) 	<p>университетам</p> <ul style="list-style-type: none"> • Взятки (за высокие оценки, перевод в следующий курс, выбор для участия в специализированных программах, аттестаты, прием в университет) • Дипломы выданы неизвестным лицам, выпускники не прошедшим национальные вступительные тесты, угадана была принятими на учебу за рубежом • Диплом/система выставления при приеме учителей на работу не определен 	<p>• Мошенничество исследованием квалификации</p> <ul style="list-style-type: none"> • Фабрики дипломов и фальшивые документы • Дипломов США до 520 миллионов в виде взятки за места в ВУЗах 	<p>• Фальшивые документы об образовании в вузах на основании критериев</p> <ul style="list-style-type: none"> • Студенты, которые способны давать взятки, могут получить дипломы (фабрики научных работ и дипломов) • Россия: по данным разничных источников, граждане России ежегодно платят до 520 миллионов долларов США 	<p>Акредитация учебных заведений</p> <ul style="list-style-type: none"> • Взятки • Мошенничество в процессе аккредитации 	<p>Очень большое число учебных заведений получает аккредитацию</p> <ul style="list-style-type: none"> • Перечень не очень хороших известных аккредитованных учебных заведений, с которыми аккредитация не связана трудно 	<p>Аккредитация учебных заведений независимо от их качества и результатов</p> <ul style="list-style-type: none"> • Родители имеют ложное представление о качестве получаемого обучения 	<p>Справедливость</p> <ul style="list-style-type: none"> • США: 15-25% принятых агитриентов пользовались шпаргалками 	<p>Справедливость</p> <ul style="list-style-type: none"> • Фальшивые документы об образовании (фабрики научных работ и дипломов) • Студенты, которые способны давать взятки, могут получить дипломы • Доступ к университетам
--	--	---	--	---	--	---	---	---	---

Литература/ресурсы

- Amundsen, I. 2000. *Corruption. Definition and concepts*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Bennet, N. 2001. *Corruption in education systems in developing countries: What is it doing to the young?* Paper presented at the 10th International Anti-Corruption Conference. Prague, Czech Republic, 7-11 October, 2001.
- Chapman, D. 2002. *Corruption and the education sector*. Prepared by MSI. Sponsored by USAID, DCHA/DG (unpublished).
- Chapman, D. 2003. *Stealing an education: corruption in education - its nature, effects and remedies* (unpublished).
- Chua, Y.T. 1999. *Robbed. An investigation of corruption in Philippine education*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ).
- Dedze, I. "Transparency in education in former communist countries". In: *IIEP Newsletter*, 23(4), October-December 2005.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2002. *Ethics and corruption in education* (Policy Forum No. 15). Results from the Expert Workshop held at the IIEP, Paris, France, 28-29 November, 2001. Paris: IIEP-UNESCO.
- Heyneman, S.P. 2004. "Education and corruption". In: *International Journal of Educational Development*, 24(6), 637-648. London: Elsevier Ltd.
- Karlins, R. 2005. *The system made me do it. Corruption in post-communist societies*. New York: M.E. Sharpe, Armonk.
- Klitgaard, R. et al. 2000. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press.
- Ogrodzinska, T. 2001. *Study on the impact of corruption on education in Poland* (unpublished). Polish Children and Youth Foundation.
- Peña, M.; Rodriguez, J.S. 2005. "Maestros en Colombia: transparencia en la gestión de los recursos humanos en Bogotá (1998-2003)". In: *Transparencia en educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.

- Rumyantseva, N.L. 2005. "Taxonomy of corruption in higher education". In: *Peabody Journal of Education*, 80(1), 81-92. Mahwah, N.J. (USA): Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Sarvan, E.A. 2003. *Disjunctive paradigms: good governance and the privatisation of service provision in sub-Saharan Africa*. London School of Economics, Faculty of Economics (unpublished).
- Tan, M. 2005. *Corruption and public provision: the politics and de facto privatization of the Thai education sector. Research proposal*. University of Leeds, School of Politics and International Studies (unpublished).
- Tanaka, S. 2001. "Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy". In: *The International Journal of Educational Management*, 15(4), 158-166. MCB University Press.
- Temple, P.; Petrov, G. 2004. "Corruption in higher education. Some findings from the States of the former Soviet Union". In: *Higher Education Management and Policy*, 16(1), 83-100. Paris: OECD.
- Transparency International. 2005. *Stealing the future. Corruption in the classroom. Ten real world experiences*. Berlin: Transparency International.
- World Bank. 2002. *Kazakhstan. Governance and service delivery: a diagnostic report*. Report No. 23257-KZ. Poverty Reduction and Economic Management Unit (ECSPE)/Europe and Central Asia Region. Washington, DC: World Bank.
- Yang, R. 2005. "Corruption in China's higher education: a malignant tumor". In: *International Higher Education*, 39 (Spring). Boston: Boston College Center for International Higher Education.

Глава 3

Диагностика коррупции в образовательном секторе

Крайне важно вычленить различные проявления коррупции, чтобы точно определить, какие из типов коррупции и какие взаимосвязи между ними являются наиболее важными в конкретно взятой стране: Может быть, это коррумпированная система приема на работу учителей? А может быть,

Иногда бывает сложно определить грань между некомпетентностью и мошенничеством.

это подкуп чиновников или работников администрации для того, чтобы быть принятым в школу или университет, или же воспользоваться возможностью получить стипендию или специальное пособие?

Может быть, это присвоение средств, выделяемых в рамках государственных программ, для поддержки частных средних школ? Или же это коррумпированные закупки? В разных странах коррупция существует в различных масштабах и проявляется по-разному; в зависимости от конкретных условий существуют и различные приоритеты. Вот почему так важно установить диагноз и провести анализ данных в этой области. Однако то, в какой степени возможно обнаружить факты мошенничества, в разных странах также проявляется по-разному. Иногда бывает сложно определить грань между некомпетентностью и мошенничеством. В реальности, не существует единого рецепта, который можно было бы использовать повсеместно: Каждой стране необходимо самой докопаться до истины, проведя для этого точные эмпирические исследования.

Однако в этом контексте необходимо обратить внимание на ряд сложностей. Как нам избежать риска смешивания понятий «коррупция отдельных лиц» и «коррупция институтов» в связи с отсутствием прозрачных правил и норм, непрозрачностью механизмов и процедур, малоэффективными системами стимулирования и устоявшимися моделями поведения, унаследованными, скажем, от бывших диктаторских режимов? Как нам перейти от субъективной оценки коррумпированного поведения к объективным доказательствам, которые могут служить мерилom злоупотреблений?

Как нам преодолеть сопротивление проведению такой диагностики со стороны основных заинтересованных сторон? Как нам привить культуру обучения вместо культуры штрафов и наказаний? Как показывает опыт, для того чтобы быть эффективным и оказывать влияние, диагноз должен подсказывать решения по исправлению порочной практики и включать в себя три основных компонента: прозрачность, подотчетность и широкое участие граждан. Задача диагностики – определить случаи недостаточной прозрачности и плохой подотчетности. Широкое участие граждан, как в проведении диагностики, так и в добывании информации и ее распространении среди заинтересованных сторон, является основной предпосылкой воспитания чувства «общественной собственности и контроля», а, следовательно, и возможности оказания общественного давления, направленного на сокращение коррупции.

В начале этой главы будут представлены основные методологические требования к процессу диагностики коррупционных явлений. Затем будут охарактеризованы три конкретных подхода, каждый из которых дает особое видение. Это: оценивание на основе широкого участия (включая опросы с использованием карточек отзывов); аудиты финансового состояния, функционирования и персонала, а также опросы для отслеживания государственных расходов (PETS).

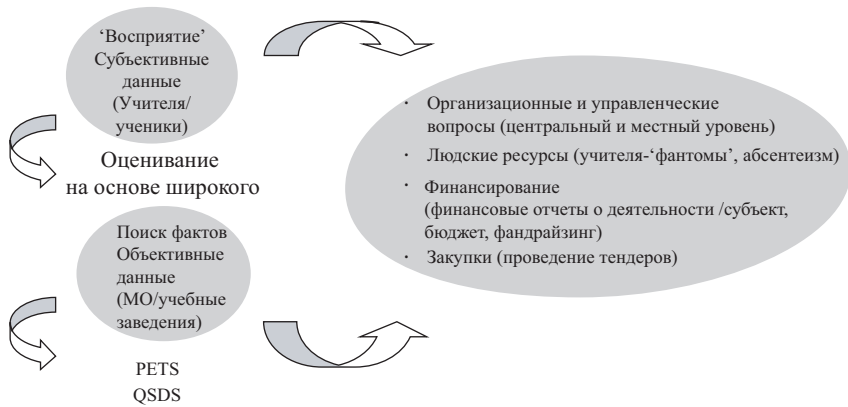
1. Основные методологические требования

Исследования в форме опросов дают картину группы лиц или организации в определенный момент времени². Примером может служить диагностика в секторе образования. Исследования включают в себя как опросы для выяснения восприятия, целью которых является сбор «субъективных данных» от различных заинтересованных сторон, в частности, учителей, учащихся (студентов) и их родителей (такие как оценивание на основе широкого участия), так и опросы для установления и проверки фактов, направленные на сбор «объективных данных» непосредственно в Министерстве образования или различных учебных заведениях (такие как PETS и количественные исследования по оценке предоставления услуг QSDS). Как показано на *Рисунке 3.1*, опросы могут использоваться для изучения организацион-

2. Дополнительную информацию о методах проведения исследований в образовании, см. Cohen et al. (2000).

ных и управленческих вопросов, проблем, связанных с людскими ресурсами (таких как абсентеизм учителей или “учителя-фантомы”), вопросов финансирования и закупок.

Рисунок 3.1 Различные подходы к проведению опросов



Для оценивания проблем коррупции на *национальном уровне или на уровне отдельных проектов* можно использовать различные инструменты, включая анализ рисков и аудиторскую проверку счетов или порядка осуществления закупок. К проблемам, которые изучаются в рамках данной работы, могут относиться: выбор проектов, исходя из личных интересов, а не интересов государства; реализация в необоснованных областях в обход выявленных потребностей школ; процесс реализации осуществляется на основе предоставления преимуществ определенным поставщикам или платежам; заключение договоров на основе незаконных действий, вплоть до подкупа фирм и поставщиков; а также последующая работа по исполнению договоров (слабый контроль поставок, качества и стоимости). Кроме того, при помощи метода QSDS можно осуществлять оценивание таких качественных вопросов как абсентеизм учителей или существование учителей-«фантомов» (см. *Главу 5*, посвященную учителям).

Для оценивания проблем коррупции на *местном уровне и на уровне школы* можно использовать другие инструменты, включая опросы для изучения восприятия, карточки отзывов, опросы домохозяйств и аудиторские проверки школьных счетов (см. *Рисунок 3.2*). Это приобретает все большую

актуальность в свете диверсификации источников финансирования на уровне школы (средства министерства образования, средства из местных бюджетов, законные и незаконные платежи, и т.п.). В этой связи можно рассмотреть, помимо прочего, следующие проблемы: использование платы за учебу, которую требуют от учеников; дополнительная плата, которую от учеников требуют на учебники и материалы; оплаченные и фактически проведенные учебные часы; стоимость содержания школ и вопросы контроля качества; а также ежегодная закупка материалов и оборудования.

И, наконец, анализ поперечных потоков ресурсов (будь то финансовых, людских или материальных) с *центрального на местный уровень или на уровень школы* можно осуществить при помощи PETS; в центре внимания при этом могут быть затраты, не связанные с выплатой зарплат, заработная плата учителей, или выпуск и распределение учебников.

Рисунок 3.2 Оценивание коррупции на местном уровне или на уровне школы



Источник: Prepared by Saidi, in Hallak and Poisson, 2002.

2. Оценивание на основе широкого участия: диагностика на основе широкого участия, опросы с использованием карточек отзывов и социальные аудиты

Мы исходим из того, что читателю известно о слабых сторонах и чрезвычайно хрупкой значимости данных, полученных в ходе субъективных опросов и опросов для выяснения восприятия.

Для того, чтобы оценить коррупцию и сделать политические выводы, рекомендуется одновременно использовать субъективные и объективные опросы.

Действительно, по мнению многих социологов, на субъективные данные нельзя полагаться, и их не следует использовать вообще. Тем не менее, в некоторых областях коррупции невозможно собрать какие-либо данные без проведения субъективных опросов. Для того, чтобы оценить коррупцию

и сделать политические выводы, рекомендуется одновременно использовать субъективные и объективные опросы.

Оценивание на основе широкого участия, которое сегодня применяется в различных странах, имеет своей целью собрать информацию о восприятии коррупции в различных секторах, включая образование. Такое оценивание основывается на результатах перекрестных интервью, проводимых в различных фокус-группах, и служит цели достижения среди заинтересованных сторон базового социального консенсуса относительно границ, масштабов и причин злоупотреблений, выработки рекомендаций по борьбе с такими злоупотреблениями, а также оказать влияние на реализацию этих рекомендаций. Из числа всех экспериментов, предпринимавшихся в этой области, здесь будет представлено три. Это: диагностика на основе широкого участия в Украине; опрос с использованием карточек отзывов в Бангладеш; и проведение социальных аудитов в Коста-Рике, Непале, Никарагуа, Пакистане и Уганде.

Диагностика на основе широкого участия

Как было заявлено во время представления программы «Голос народа», в основе демократического развития Украины лежит потребность обычных граждан в том, чтобы верить, что избираемые ими политики способны и будут решать их проблемы, а также заинтересованность в повышении благополучия своего сообщества. Это особенно важно на

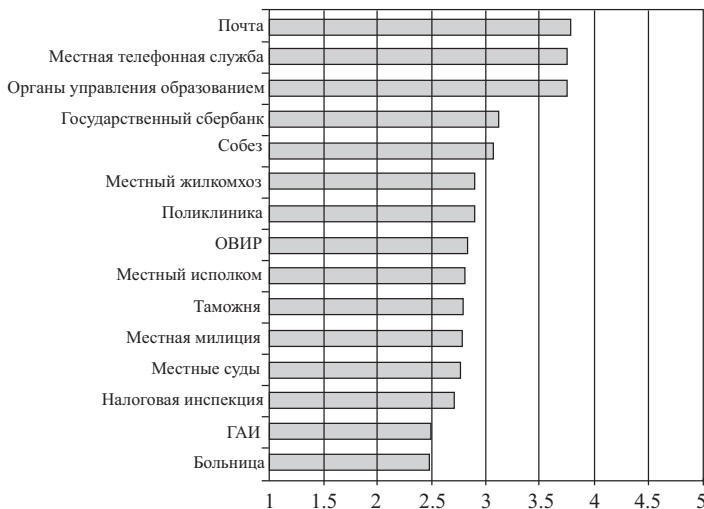
муниципальном уровне, где эффективность и действенность предоставления услуг оказывают свое самое непосредственное влияние, и где неспособность граждан участвовать в процессе принятия государственных решений препятствует надлежащему управлению и служит причиной коррупции. В этом контексте, в последние годы в Украине осуществлялось множество инициатив, направленных на обеспечение участия граждан в происходящих процессах. Среди этих инициатив можно назвать проект «Партнерство ради честности», который финансируется USAID и осуществляется в трех различных областях, проект «Укрепление подотчетности через диалог и улучшение правового поля для гражданского участия», который финансируется Всемирным Банком под эгидой Министерства финансов, и Программа «Голос народа», который, при поддержке нескольких международных организаций, включая CIDA и Всемирный Банк, осуществляется в четырех украинских городах (Чугуев, Ивано-Франковск, Купянск и Тернополь).

Основная задача программы «Голос народа» – вовлечь местных граждан в развитие общины и помочь им в осуществлении мониторинга муниципальной системы предоставления услуг. В этом смысле она выходит далеко за рамки диагностики ситуации в сфере образования, поскольку охватывает всю государственную систему предоставления услуг и включает в себя не только выявление недостатков в сфере предоставления услуг благодаря различным механизмам гражданского участия (общественные слушания, карточки отзывов, консультативные советы на уровне общин, и т.д.), но и мониторинг процессов принятия решений на основе широкого участия. Проект включает в себя три основных компонента, предусматривающие определенную последовательность реализации: опросы относительно системы предоставления услуг, целью которых является определить приоритеты и осуществить анализ проблем; распространение результатов опросов среди общественности и содействие диалогу между группами граждан и государством; а также достижение консенсуса по вопросу реформ, реструктуризации организаций, ознакомительные поездки и учебные курсы для местного населения. Мониторинг реализации программы осуществлял специальный комитет по вопросам образования в составе 8-10 человек, представляющий интересы сферы образования и сообщества (представители родительских

комитетов, неправительственных организаций (НПО), лидеры делового сообщества, и т.п.

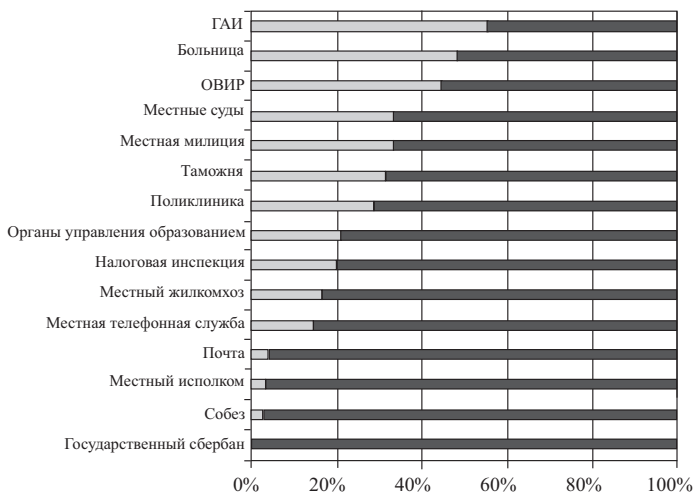
Программа началась с проведения *трех различных опросов* в каждом из городов. В центре внимания первого опроса, проводившегося на основе произвольных выборок, были проблемы коррупции и сопутствующие вопросы, и его задачей было получить обратную связь от домохозяйств по поводу состояния и качества местных общественных услуг, отношения государственных служащих и восприятия прозрачности в их среде. Второй опрос, также проводившийся на основе произвольной выборки, был посвящен взаимодействию между деловым сообществом и местными органами власти. Третий опрос на основе не вполне случайной выборки был проведен среди государственных служащих на муниципальном уровне, для того чтобы понять точку зрения местных органов власти на происходящее. В результате этих опросов была собрана информация об услугах, которые требуют приоритетного внимания для их улучшения, о проблемах, связанных с этими услугами, а также о характере требуемых улучшений с точки зрения различных заинтересованных сторон, то есть чиновников, домохозяйств и деловых кругов. Так, проведенный в городе Тернополь комплексный опрос относительно качества предоставления услуг показал, что образование воспринимается как услуга хорошего качества, даже несмотря на то, что примерно четверти респондентов приходится давать взятки в этом секторе (см. *Рисунки 3.3 и 3.4*). Эти опросы получили высокую оценку со стороны местных органов власти, поскольку они не только дали им представление о масштабе проблем, но и помогли понять потребность в вовлечении широкой общественности в процесс принятия решений.

Рисунок 3.3 Оценка качества предоставления услуг в Тернополе (по шкале от 0 до 5 – ‘очень хорошо’)



Источник: UFE Foundation; International Centre for Policy Studies; World Bank Institute, 1999.

Рисунок 3.4 Процент респондентов, которым приходится совершать неофициальную оплату за государственные услуги в Тернополе



Источник: UFE Foundation, International Centre for Policy Studies; World Bank Institute, 1999.

Вторым компонентом программы, естественно, была последующая после опроса работа, целью которой было *ознакомить с информацией заинтересованные стороны*, установить между ними связь и способствовать нахождению решений по устранению проблем. Основными действующими лицами были муниципальные чиновники, представители местных средств массовой информации и объединений НПО. Этот компонент включал в себя следующие виды деятельности: интерпретацию результатов опросов, оказание помощи средствам массовой информации в распространении результатов анализа, организацию общественного обсуждения результатов и рекомендаций по решению проблем, а также содействие в осуществлении взаимодействия между НПО и руководством города. Среди результатов этого компонента следует отметить публикацию информации по итогам опросов и интервью с заинтересованными сторонами в местных газетах; различные мероприятия по распространению результатов (включая организацию конференций и общественных слушаний по таким вопросам как финансирование образования и подготовка городского бюджета); проведение кампаний по повышению осведомленности общественности; создание различных рабочих групп в секторах, определенных местными общинами в качестве 'приоритетных' направлений, требующих реформирования; создание коалиций НПО в двух городах для мониторинга сферы предоставления услуг; организацию учебных мероприятий по связям со СМИ, создание консультативного совета и помощь в проведении общественных слушаний.

Третий компонент программы был направлен на *достижение консенсуса по вопросу о необходимости реформ* и разработку планов действия по их осуществлению. Благодаря диагностике муниципальных проблем на основе широкого участия общественности стало возможным определить некоторые варианты реформ, к которым было необходимо привлечь внимание местных муниципальных чиновников. В их число входили: дерегулирование и упрощение муниципальных процедур; обеспечение большей прозрачности бюджетных процессов; обеспечение лучшего доступа к информации; определение юридических прав групп граждан и мер их защиты; разработка гражданских хартий; создание систем мониторинга деятельности руководителей города; а также создание системы подачи жалоб. В числе результатов этого компонента можно привести следующие: немедленное создание рабочих групп для проведения анализа и разработки рекомендаций

по различным секторам, включая образование; создание рабочих советов по вопросам реформирования образования (в двух городах); и, при содействии экспертов, подготовка и осуществление структурных реформ в области политики и практики образования, включая создание родительских советов, совершенствование учебных программ и т.д.

Этот опыт очень напоминает опыт проведения опросов с использованием карточек отзывов, который представлен ниже.

Опросы с использованием карточек отзывов

Люди, принимающие решения в государстве, научном сообществе и общественных движениях, пришли к пониманию способности обратной связи от общественности заставить государство быть более ответственным и подотчетным. Обратная связь от общественности является особенно мощным инструментом в тех случаях, когда государство выступает монопольным поставщиком услуг и не оставляет потребителю услуг возможностей

‘реального’ выбора. В таких бесправных условиях обратная связь от общественности или ‘голос граждан’ может стать мощным катализатором изменений. Когда голос граждан основан на объективной оценке как количественных, так и качественных аспектов различных общественных услуг, исходя из личного опыта взаимодействия с организациями или структурами, кото-

Люди, принимающие решения, признают способность обратной связи от общественности заставить государство быть более ответственным и подотчетным

рые предоставляют эти услуги, имеется возможность ранжировать такие организации по качеству их работы. Такую ‘оценочную карточку’ можно использовать для стимулирования коллективных действий граждан и для того, чтобы дать руководителям организаций возможность разработать план реформ и осуществить стратегическую переориентацию.

В порядке эксперимента карточки отзывов или оценочные карточки используются во все большем числе стран и секторов, одним из которых является и образование. В частности Общественно-политический центр (РАС) в Бангалоре, Индия, и «Transparency International Bangladesh» (TIB) в 2000 году разработали «карточки отзывов об общественных услугах», которые оказались сравнительно несложными и дающими возможность

широкого воспроизведения инструментами повышения прозрачности и подотчетности перед общественностью. Они стали своего рода эталоном качества общественных услуг, предоставляемых гражданам, и в значительной мере способствовали готовности граждан к принятию активных шагов. Фактически, опрос с использованием карточек отзывов является простым и гибким средством направления обратной связи от общественности органам власти, что способствует повышению осведомленности общественности и органов власти о конкретной проблеме. Его цель состоит в рассмотрении вопроса о наличии услуги, ее использовании, удовлетворенности граждан, стандартах предоставления услуг, эффективности, коррупции и других скрытых затратах.

Опрос с использованием карточек отзывов в Бангладеш проводился в восьми *Upazillas* (районах) области большого Мименсига (Муменсиг). Его целевой аудиторией были государственные служащие, работающие в сфере начального образования, учителя начальных школ, учащиеся и их опекуны. Он затрагивал широкий круг вопросов, касающихся общей диагностики сектора образования, а также более конкретную тему коррупции, на основании проведения наблюдений на микроуровне. Начальные школы, а также учащиеся четвертых и пятых классов выбирались методом произвольной выборки. В выборку вошло 105 государственных школ, 40 негосударственных школ, 14 школ-сателлитов и 12 начальных школ на базе общины. Из каждого подрайона было отобрано не менее 20 школ, 10 из которых участвовали в государственной программе «Пища для образования». Комитеты озабоченных граждан, созданные ГПВ, провели интервью, в которых приняло участие 171 директор школ, 966 учащихся и 966 опекунов. Задача сбора данных состояла в том, чтобы, во-первых, выявить недостатки и недочеты в программе базового образования в стране, а затем определить и изучить различные области коррупции, например, при назначении на должность учителей или при приеме учащихся. Подготовка и проведение опроса включали в себя следующие этапы:

- *подготовительный*: выбор учебных заведений, постановка целей и задач, определение респондентов, подготовка черновых вариантов анкет, предварительная апробация и подготовка окончательного варианта анкет, определение размера выборки, определение метода выборки, подготовка списка выборки;

- *осуществление*: сбор информации, проверка собранной информации, редактирование собранной информации, сведение собранной информации в таблицы, анализ собранной информации; и
- *предоставление отчета и общественная активность*: окончательная обработка карточек отзывов, предоставление отчета по результатам анализа карточек отзывов, начало общественной активности и последующая работа.

Помимо количественных данных относительно набора детей, количества учеников, приходящихся на одного учителя, или процента учащихся, принадлежащих к малобеспеченной группе, опрос выявил серьезные отклонения от нормы в системе. Он показал, что от учащихся требуют неофициально платить за прием в школу, за учебники, спортивные или религиозные мероприятия, перевод в следующий класс и сдачу экзаменов. Более чем 96 процентов учащихся пришлось платить за право сдавать экзамены за первый семестр, поскольку учителя не получали оплаты за проведение экзаменов. Общая сумма неправомерной оплаты, которая была собрана в восьми участвовавших в опросе *Upazillas*, составила около 20 миллионов бангладешских така (BDT) – э квивалент примерно 350 000 долларов США (US\$; см. *Таблицу 3.1*). Руководство школ и государственные чиновники назывались главными действующими лицами в случаях коррупции. Основными факторами, способствующими коррупции, считались отсутствие подотчетности, низкий уровень зарплат и монопольная власть: ни каких-либо нормативов, ни какой-либо системы учета расходования денег в стране не было.

Таблица 3.1 Суммы неправомерной оплаты, собранной в восьми *Upazillas* в Бангладеш

Прием в начальные школы	73 876 BDT
Встречи государственных чиновников	435 049 BDT
Плата за сдачу экзаменов за первый семестр	6 102 893 BDT
Плата за сдачу экзаменов за второй семестр	6 069 765 BDT
Плата за сдачу экзаменов за год	6 086 059 BDT
Всего (включая иные платы)	19 849 000 BDT

Источник: Karim, 2004.

После завершения опроса, ТiВ сделала ряд рекомендаций по обеспечению выполнения требований системы подотчетности. Например, она предложила создать законный счет для сбора дополнительной платы с учащихся, установив одинаковые нормы сдачи средств для всех школ и всех учащихся. Она организовала различные разъяснительно-пропагандистские мероприятия для распространения информации и повышения осведомленности о повсеместной коррупции в системе начального образования. Во-первых, в районах проведения опроса были организованы семинары, целью которых было поднять интерес к полученным результатам и предоставить информацию основным действующим лицам на местах, повысить чувство ответственности и укрепить устойчивость для создания основы дальнейшей общественной активности. Во-вторых, через средства массовой информации для широкой общественности были сделаны сообщения обо всем процессе проведения опроса организацией ТiВ. В-третьих, государственным чиновникам был направлен полный текст отчета с просьбой отчитаться о своих недостатках и ошибках. За направлением письменной информации последовал ряд семинаров и встреч с представителями различных структур государственного управления. Всего в ходе программы общественной активности было организовано 35 различных встреч. Кроме того, ТiВ создала новое проопагандистское средство под названием «Народный театр», чтобы помочь людям наглядно увидеть негативное воздействие коррупции. В результате этой деятельности несколько управлений приняли решение о введении фиксированной суммы оплаты за различные мероприятия; к сожалению, такое улучшение ситуации осталось крайне незначительным.

Растущее применение опросов с использованием карточек отзывов во всем мире объясняется их пользой в обеспечении прозрачности и подотчетности, а также низкой стоимостью, особенно в бедных социо-экономических контекстах. Всемирный Банк осуществил стандартизацию этого метода и распространил его для использования в качестве средства информирования и ведения разъяснительно-пропагандистской деятельности по вопросам коррупции. Так, он разработал 'Конкретный инструментарий для оценивания сдерживающих факторов в области практического предоставления услуг' цель которого – обнаруживать области, в которых существуют ограничения и не обеспечивается надлежащая эффективность работы на различных уровнях управления. В этом инструментарии

рассматривается процесс проведения диагностики с момента замысла опроса до его осуществления, а также рекомендации, которые могут последовать по его результатам. В рамках сотрудничества с Программой партнерства Всемирный Банк-Нидерланды (BNPP), на этой основе по всей стране были проведены опросы для определения сильных и слабых сторон государственного сектора. Основываясь на анкетах, адресованных государственным служащим, эти опросы ставят своей целью определить основные препятствия, с которыми эти служащие сталкиваются при выполнении своих функций, а также оценить возможности для проведения реформ и развернуть кампанию в их поддержку. Роль Всемирного Банка сводится, в основном, к «пассивному» макро-распространению информации, которая может послужить стимулом для государственных служащих в решении проблем. Дальнейшая разъяснительно-пропагандистская работа остается за местными действующими лицами.

Социальный аудит

Задача социального аудита – оценить, как используются государственные ресурсы для решения социальных задач, включая определение путей их более оптимальной мобилизации для выполнения этих задач. В центре его внимания лежит концепция «стоит ли затраченных денег» применительно к общественным услугам, и он оценивает их охват, эффективность, справедливость, влияние, подотчетность и себестоимость. Способствуя мобилизации общества, социальные аудиты обычно повышают прозрачность и сокращают утечки средств. Эксперименты с их использованием практикуются, в частности, в странах, в которых была внедрена система передачи власти посредством выборов местных органов власти. В этом контексте социальные аудиты рассматриваются как важнейший инструмент мони-

Способствуя мобилизации общества, социальные аудиты обычно повышают прозрачность и сокращают утечки средств.

торинга и надзора, призванный определить, дали ли ожидаемый эффект реформы, связанные с передачей власти, дать рекомендации относительно проблемных областей, а также разработать соответствующие стратегические меры. Их задача – повысить потенциал и вклад Общественных советов

граждан, а также предоставить местным властям конкретную обратную связь от граждан. В этом смысле они способствуют демократизации процессов принятия решений на местном уровне.

«Информирование, повышение роли и прозрачность сообщества» (СИЕТ) – это одновременно академический институт и НПО, целью которого является оказание помощи общинам в осуществлении и реализации проектов, связанных с вопросами управления. Он занимается, в основном, проблемами мелкой коррупции и помогает в разработке практических рекомендаций по сокращению коррупции и преодолению ее влияния на местное население. Содействуя участию представителей общин в интерпретации доказательств и нахождении решений, он помогает в создании потенциала проведения аудитов как на национальном, так и на местном уровне, а также воспитывает чувство ответственности за используемые стратегии и методы. В этой связи социальные аудиты используются для решения различных вопросов. В их числе, помимо прочего, были опросы по оценке качества предоставления услуг в Никарагуа (в сфере финансовой деятельности, работы таможенных органов, транспорта и охраны окружающей среды), по правам человека в Коста-Рике, по жестокому обращению с женщинами в Пакистане, а также по подотчетности в начальном образовании в Коста-Рике, Непале, Никарагуа, Пакистане и Уганде. В Пакистане, СИЕТ более целенаправленно занимается проведением ежегодных социальных аудитов до 2009 года для того, чтобы отслеживать влияние передачи власти на систему государственного управления, а также на мнения граждан, использование ими основных общественных услуг и опыт их получения.

Социальные аудиты СИЕТ включают использование количественных данных и качественных подтверждений. Выборки определяются на основе произвольного выбора общин и могут включать в себя до нескольких тысяч домохозяйств. Используемые для сбора данных анкеты включают в себя различные тематические разделы, задача которых – получить объективные данные и оценку восприятия доступности общественных услуг, а также выяснить степень удовлетворенности их получателей. От представителей общин, домохозяйств и персонала школ собираются данные о предоставлении информации государственной службой. В завершение аудитов проводятся интервью с определенным числом информантов, среди которых ключевые фигуры учреждений, руководители факультетов и директора школ. Для полноты анализа собираются также данные о характеристиках общин. Качество данных контролируется несколькими способами: Все члены команды проходят тщательный отбор и подготовку, и помимо этого в произвольном порядке осуществляется контроль качества. Затем готовятся

итоговые отчеты по районам и дополнительные итоговые материалы, которые передаются новым органам власти на уровне районов (см. *Рамку 12*).

Рамка 12. Метод социального аудита, используемый в СИЕТ

Цикл социального аудита:

- прояснить фокус внимания стратегии;
- определить выборку и инструменты, экспериментально опробовать;
- собрать у домохозяйств информацию об использовании общественных услуг и их восприятии;
- увязать эти данные с информацией, полученной от государственных служб;
- проанализировать результаты таким образом, чтобы определился курс действий;
- довести результаты до сведения общин для выяснения их мнений о путях улучшения ситуации;
- представить доказательства и мнения общественности в ходе обсуждения между поставщиками услуг, специалистами по планированию и представителями общин для определения планов изменений и их реализации.

Источник: СИЕТ, 2005.

Проводимые в сфере образования, социальные аудиты имеют перед собой более конкретную цель – определить недостатки в системе, такие как неправильное использование государственных ресурсов или абсентеизм учителей, которые считаются основными препятствиями для достижения всеобщего начального образования. В большинстве стран на основании результатов таких аудитов был сделан вывод о существовании устойчивого, в основном положительного, восприятия образования. Так, по оценкам большей части домохозяйств, у них есть доступ к государственным образовательным услугам, а примерно половина из них заявила о своей удовлетворенности качеством предоставляемых услуг. В отчете по результатам социального аудита, проведенного в 2005 году, отмечалось повышение воспринимаемой доступности услуг и удовлетворенности населения, а также улучшение состояния дел по таким более объективным показателям, как набор в школы. Однако, проведенные аудиты также указывали на тот факт, что родителям приходилось совершать неправомерные платы, даже несмотря на то, что в исследуемых странах образование считается бесплатным. Например, в Никарагуа 73 процента опрошенных людей должны были платить за прием в школу, а 86 процентов из них приходилось платить учителям дополнительно.

3. Проведение аудитов сектора образования и работающих в нем учреждений

Определения: внутренние и внешние аудиты

Аудит можно определить как «квалифицированную, целенаправленную и организованную деятельность, целью которой является объективно определить разницу между желаемым и фактическим состоянием дел». Здесь необходимо отметить существование важного и полезного различия между «внутренним аудитом» и «внешним аудитом»: В то время как внутренний аудит представляет собой непрерывный контроль за выполнением задач со стороны органов образования на различных уровнях управления, который осуществляет Министерство образования или учреждение в системе государственного управления (и, следовательно, подчиняется руководству), внешний аудит представляет собой контроль за бюджетом, счетами, переводами средств, обращением с персоналом, и т.д., который осуществляется профессиональными, нейтральными и независимыми аудиторами (и, следовательно, подчиняется правительству, парламенту или иным представительским органам). По сути, в секторе образования можно выделить четыре категории контроля (см. *Рисунок 3.5*). Это: внутренние оценки, которые делают учителя и директора школ; внутренний контроль, который осуществляют службы контроля (включая ректора, чиновников из академической среды, должностных лиц старшего уровня в университетах, а также их экспертные подразделения, если речь идет об университетах); внутренние аудиты часто проводят министерства образования; и внешние аудиты, которые проводят привлеченные извне организации, такие как Высшие аудиторские управления (ВАУ).

В *Таблице 3.2* охарактеризованы возможные области применения аудитов в секторе образования. В связи с высокой стоимостью и отсутствием национального потенциала, аудиты сектора образования в целом во многих странах обычно не проводятся. В то же время, частичные аудиты используются в качестве средства управления: В фокусе внимания аудитов, например, может быть осуществление реформы образования, программы или проекта, конкретный аспект управления или учебное заведение, допустим, университет. В качестве примера, ниже приводится краткое описание аудитов учреждений и структур.

Рисунок 3.5 Механизмы проведения внутренних и внешних аудитов

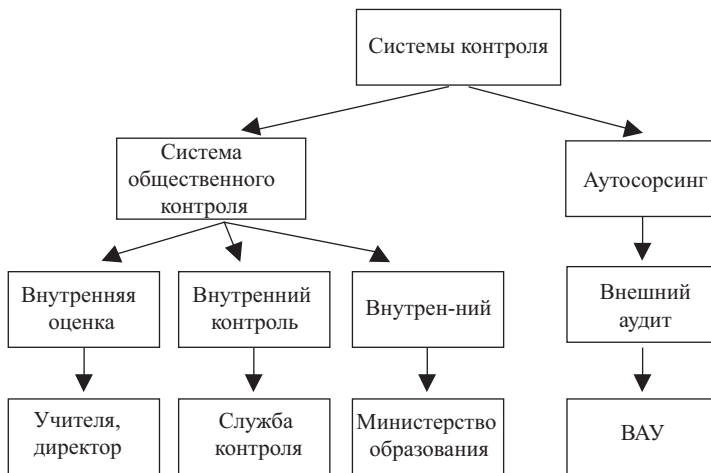


Таблица 3.2 Типология аудитов

	Стратегическое управление	Педагогика	Организационное управление
УЧРЕЖДЕНИЯ	<ul style="list-style-type: none"> • Мониторинг • Исследовательская деятельность • Оценка • Оценивание • Планирование • Обработка информации • Бюджетные процессы 	<ul style="list-style-type: none"> • «Цепочка издания» учебников (от разработки учебных программ до написания – издания - распределения) • Учебные программы • Оценивание и оценка • Подготовка учителей • Документация • Вспомогательные службы • Инспекции 	<ul style="list-style-type: none"> • Ведение финансовых дел и составление бюджетов • Управление персоналом • Закупки • Содержание зданий и оборудования • Анализ процедур • Распределение почты, директив, указаний
СТРУКТУРЫ	<ul style="list-style-type: none"> • Управление планирования • Бюджетное управление • Другие министерства (например, финансов, планирования, труда, государственной службы) 	<ul style="list-style-type: none"> • Педагогические колледжи • Управления начального, среднего, высшего образования • Педагогический институт • Управление разработки учебных программ • Управление по проведению экзаменов 	<ul style="list-style-type: none"> • Центральные органы власти • Региональные органы власти • Школы • Управление руководства кадрами • Финансово-административное управление • Другие министерства

Источник: Sack and Saidi, 1997.

Во многих отношениях механизмы внутреннего контроля можно считать находящимися в руках управления мощными инструментами мониторинга, контроля выполнения решений, а также внесения изменений в процесс их выполнения. Для разумного управления такие инструменты необходимы. Их можно использовать для осуществления реформы образования, реализации конкретных проектов, или просто для регулярного самоконтроля в процессе функционирования учебного заведения или повседневного управления делами. Это относится к процедурам внутренней оценки и аудитов, которые внедрены в Литве (см. *Рамку 13*).

Рамка 13. Внутренняя оценка и аудиты в Литве

Внутренняя оценка

Первая внутренняя оценка была проведена в шести пилотных школах в 1999 году, а с 2004 года она стала обязательной. Идея состоит в создании современной культуры оценки и самооценки на всех уровнях образования, где часть инспекционной деятельности и контроля постепенно заменяется внутренней оценкой школы, в целях повышения качества и эффективности образования (Национальная стратегия образования, 2003-2012).

В этой работе важную роль играют учителя. Они подготовлены для оценивания работы школы по четырехбалльной шкале в семи ключевых направлениях: качество обучения, учебная программа, достижения учащихся, поддержка учащихся, этические вопросы, ресурсы и управление. Все эти направления необходимо оценивать не реже одного раза в три года, т.е. нет необходимости давать оценку всей работы сразу. Учителя отвечают за выбор источников информации, сбор и анализ данных, составление отчета и его представление общественности для повышения прозрачности.

Внутренние аудиты

Внутренние аудиты проводятся силами 100 внешних инспекторов, работающих на уровне министерства и муниципалитетов. Эти инспекторы отвечают за оценивание результатов работы учителей и качество работы школ в целом. При оценивании работы учителя они используют формулу «3 минус 2», указывая три «сильные стороны» учителя и две области, в которых учителю необходимо улучшить свою работу.

Источник: Адаптировано из презентации, сделанной во время ознакомительной поездки в Литву в ноябре 2003 г., организованной МИПО.

Аналогичным образом, в Словакии, по закону каждый руководитель органа государственного управления (включая университет), в рамках своих контрольных функций, отвечает за создание, функционирование и развитие системы финансового контроля. Финансовые аудиты составляют

часть этой работы и должны проводиться регулярно. Более того, словацкое законодательство вводит внутренний аудит как объективную деятельность, направленную, в основном, на оперативное и независимое оценивание правильности и эффективности функционирования той структуры, в которой проводится аудит. При таких обстоятельствах внутренний аудит является весьма мощным инструментом обеспечения прозрачности в использовании ресурсов и, следовательно, содействия повышению подотчетности в процессе управления различными чиновниками, которые отвечают за работу организации. В этой связи огромную важность приобретает решение, в качестве приоритетой, задачи наращивания потенциала для проведения внутренних аудитов, а также принятие правовых актов (включая подзаконные акты), которые требовали бы от самостоятельных учебных заведений (школ и университетов) регулярного проведения внутренних аудитов.

Однако, аудиторские органы не всегда являются абсолютно независимыми, и само руководство может быть вовлечено в злоупотребления. Вследствие этого, при некоторых обстоятельствах внутренний аудит может быть затронут злоупотреблениями; в этом случае, характеризуя режим работы системы, отчеты о результатах внутреннего аудита скорее добавляют «непрозрачности», чем «прозрачности». Поэтому и существует потребность в проведении внешних аудитов – то есть, системе, в которой проверяемые структуры не подчиняются аудиторским органам, которые функционируют на основе независимости. Это может содействовать правильному и эффективному использованию государственных средств. Внешний аудит может давать государственным органам и широкой общественности объективную информацию о конкретных организациях. В большинстве стран вопросами проведения внешних аудитов занимаются различные органы. В Словакии, например, этим занимаются следующие органы: Высшее аудиторское управление; Национальный Совет Словацкой Республики; прокуратура; административные суды; аудиторы; а также Институт Государственного защитника прав. Естественно, для того чтобы внешний аудит пользовался доверием, независимые аудиторские органы должны руководствоваться особыми нормативными документами, которые были бы хорошо известны общественности.

Очевидно, что цель внешних аудитов состоит не только в том, чтобы обнаружить факты мошенничества или коррупции. Прежде всего, они являются важнейшим инструментом диагностики сектора образования и определения различных слабых мест в его работе и управлении им на различных уровнях. В то же время, важно, чтобы в ходе аудитов не только проверялась правильность финансовой отчетности и целевое использование денег, но и гарантировалось бы полное соблюдение требований финансового регламента и административных уложений. Хотя теоретически государственная система учета обеспечивает своевременное предоставление информации о фактических затратах по различным статьям бюджета и программам, и хотя в отчетах точно отражается, что получают целевые пользователи, аудит может стать ключевым средством подтверждения достоверности предоставленной информации. В этом контексте, одним из основных руководящих принципов в работе внешних аудиторов является использование ряда типичных отклонений, так называемых «сигналов опасности»: это – ситуации, условия или случаи в программе или деятельности, которые указывают на подверженность невыполнению требований, что более детально характеризуется в *Главе 2*.

Аудиты высших учебных заведений

Опыт Словакии может служить примером проведения аудитов в вузах. Внутренние и внешние аудиты проводятся на регулярной основе. Однако, в виду высокой стоимости внешние аудиты проводятся Высшим аудиторским управлением (ВАУ) лишь раз в два года или пять лет. В центре внимания ВАУ находятся, в основном, “аудит использования государственных бюджетных средств, соблюдение порядка государственных закупок товаров, услуг и общественных работ, управление имуществом университета и обращение с ним, добросовестность, доказуемость и правильность бухгалтерского учета, соблюдение закона о возмещении командировочных расходов, правильность классификации сотрудников по тарифной сетке и уровни заработной платы” (Korņicka, 2004: 30).

Результаты недавнего внешнего аудита трех словацких университетов приведены в *Рамке 14*. Они свидетельствуют, что университеты использовали фонд текущих расходов на капиталовложения и наоборот, что строго запрещено законом. Эти злоупотребления не были выявлены проводившимися ранее внутренними аудитами. Один из университетов даже

совершил 26 государственных закупок за два года. Однако при проведении внутреннего аудита не проводилось никакой проверки этих государственных закупок, совершенных в первый год. Во второй год было проведено три таких аудита, но они не выявили никаких признаков коррупции, в то время как внешний аудит обнаружил восемь фактов нарушения закона о государственных закупках. Таким образом, ВАУ пришло к выводу о том, что при проведении внутренних аудитов не уделяется должного внимания проверке осуществления государственных закупок. На основании этого опыта оно сформулировало ряд рекомендаций, которые в обобщенном виде приводятся ниже:

Рамка 14. Результаты внешнего аудита трех словацких университетов

Ежегодно для выполнения своей деятельности университету предоставляется субсидия из государственного бюджета. В этой субсидии четко определены суммы на капиталовложения и текущие расходы. Капиталовложения используются для финансирования долгосрочного материального и нематериального имущества, и обеспечения его технической переоценки. Текущие расходы используются, например, для выплаты зарплат и жалованья, страхования, покупки услуг и расходных материалов, проведения текущих ремонтов и обслуживания, а также для оплаты энергоресурсов и арендной платы. Покрывать текущие расходы за счет статьи капиталовложений и наоборот – невозможно. Несоблюдение условий, оговоренных в договоре о предоставлении субсидии, приводит к нарушению закона о соблюдении бюджетных правил и, в следствие этого, предоставленные средства должны быть возвращены.

- Аудит бухгалтерской документации обнаружил, что университет А приобрел долгосрочное материальное имущество на сумму 100 000 Sk [словацких крон] за счет фонда текущих расходов, тем самым нарушив договор о предоставлении субсидии.
- Аналогичным образом, университет В оплатил техническую переоценку долгосрочного материального имущества из фонда текущих расходов, что противоречит условиям договора о предоставлении субсидии. Университет оплатил счета-фактуры на выполнение строительных работ, имеющих характер технической переоценки, на сумму of 357 260 Sk из фонда текущих расходов, в то время как они должны были быть оплачены из фонда капиталовложений.. Такое неправомерное финансирование привело к нарушению договора о предоставлении субсидии.
- Университет С оплатил счета-фактуры за работы и услуги, связанные с обслуживанием университетских помещений (которые относятся к категории текущих расходов) из фонда капиталовложений, например, за изоляционные материалы для крыши, ремонт крыши спортивного зала и покраску стен в помещениях на общую сумму 250 500 Sk, тем самым нарушив закон.

Источник: Koprnicka, 2004: 31-32.

- государственное управление должно понимать необходимость использования и внутренних, и внешних аудитов, поскольку они взаимно дополняют друг друга, а не конкурируют друг с другом;
- для «своевременного» реагирования на случаи отклонения от правил требуется постоянная и общепринятая практика проведения внутреннего аудита;
- аудит процедуры закупок (особенно выбор подрядчиков) должен быть предметом тщательной проверки аудиторов; и
- право на проведение аудита поставщика должно быть оговорено в договоре.

Возможности и ограничения аудита

К сожалению, в большинстве развивающихся стран аудит не может функционировать эффективно. Как правило, система учета работает плохо, учреждения, которые борются за подотчетность на местном уровне, являются слабыми, существует мало стимулов (а то и вообще нет) для ведения соответствующего учета на различных уровнях управления. Вследствие этого мало известно о потенциале учреждений, участвующих в превращении выделяемых из бюджета средств в услуги на уровне школ. Именно когда аудит оказывается несостоятельным, финансовая система становится уязвимой перед лицом возможной случайной ошибки или преднамеренного мошенничества; например, административные работники местных органов образования и директора школ могут столкнуться с соблазном и оказаться в состоянии использовать лазейки в целях личной наживы. Аудиты, проводимые по инициативе донорских организаций, не всегда способствуют повышению прозрачности в этой области, учитывая отсутствие гармонизации аудиторской практики между организациями. Пилотный проект в Замбии, который называется «Гармонизация практики проведения аудитов в зарубежных странах» (НОАР), осуществляемый в сотрудничестве с Нидерландами,

Существует мало стимулов для ведения соответствующего учета на различных уровнях управления.

Норвегией и Великобританией, работает над гармонизацией этой практики. Однако, в целом, сложность получения достоверных отчетов о результатах аудитов является одной из основных причин разработки новых инструментов аудита для мониторинга затрат, которые бы не в полной мере зависели от институционального потенциала, такого как системы бухгалтерского учета,

и могли бы выполняться по принципу *ad hoc*: это подходы на основе отслеживания государственных расходов (см. *Пункт 4* ниже).

Еще одним фактором, ограничивающим возможности проведения аудитов в секторе образования, является недостаток внимания, которое уделяется соблюдению этических норм. Мысль о стандартизации и сертификации товаров на основании этических норм существует в предпринимательском секторе довольно давно. Так, в 1997 году Агенство по аккредитации Совета по экономическим приоритетам (СЕРАА) разработало первый всемирный стандарт этического подбора поставщиков, который можно использовать во время аудита. «Социальная ответственность 8000» (SA8000), отделение Совета по экономическим приоритетам, стала пионером в области корпоративной социальной ответственности. Она создает основу для независимой проверки фактов этического производства всех товаров, которые выпускаются в любой части мира, и имеет дело с такими областями, как использование детского и принудительного труда, охрана здоровья и безопасность, свобода объединений, дискриминация и условия труда. За сертификацией обращаются компании, которые хотят подтвердить свою социальную репутацию или репутацию своих подрядчиков, подрядчики, которые хотят продемонстрировать, что они обращаются со своими работниками должным образом, организации развития, которые хотят гарантировать, что они осуществляют закупки у 'неэксплуататорских' компаний, и т. п. Идея, лежащая в основе SA8000, состоит в принятии общих стандартов. В самом деле, множество кодексов поведения, которые существуют для доноров и подрядчиков, способствуют тому, что использование и распределение ресурсов происходят непрозрачно. Несомненно, было бы возможно расширить и адаптировать действие SA8000 применительно к сектору образования, в частности, университетам и проектам, которые финансируются сообществом доноров. Некоторые возможные области применения приводятся ниже в *Таблице 3.3*. В качестве источников руководства в этой области можно было бы использовать устав Международной Организации Труда, соответствующие отчеты ООН, профессиональные и этические обязательства, и т.д.

Таблица 3.3 Использование этических аудитов в секторе образования

Область	Примеры использования 'этического аудита' в образовании
Детский/принудительный труд	<ul style="list-style-type: none"> • Договоры на выпуск учебников, строительство школ: использование детского труда при производстве бумаги, материалов, и т.д.
Охрана здоровья и безопасность	<ul style="list-style-type: none"> • Школьное здание расположено слишком близко к дороге • Материалы, из которых построено здание школы, содержит канцерогенные/опасные материалы • Предоставление школьного питания плохого качества
Свобода объединений	<ul style="list-style-type: none"> • Финансирование коррумпированных профсоюзов учителей
Дискриминация	<ul style="list-style-type: none"> • Набор учителей • Распределение учебных стипендий • Поступление в университеты • Учебники с проявлениями расизма /дискриминации по половому признаку • Сексуальные домогательства на рабочем месте
Условия труда	<ul style="list-style-type: none"> • Слишком длинный рабочий день у подрядчиков/субподрядчиков • Unsafe school buildings

4. Отслеживание государственных затрат в образовании

Каждая школьная система требует денег и других ресурсов. Здания, парты, классные доски, учебники, вода и электричество, а также учителя – вот то, что нужно обеспечить школам для их повседневной деятельности. Обычно

Между затратами на государственное образование и его результатами существует слабая взаимосвязь.

эти ресурсы обеспечивает государство через различные административные уровни. Данные исследований свидетельствуют о слабой взаимосвязи между затратами на государственное образование и результатами его работы. Одной из причин этого является то,

что в ряде случаев деньги, выделенные государством, не доходят до школ в полном объеме. Основной целью отслеживания расходов является необходимость проверить, не имеет ли место утечка средств, оценить суммы средств, не доходящих до школ, а также выяснить источник и причины утечки. Кроме того, как показывает опыт, раскрытие результатов опросов по отслеживанию расходов через средства массовой информации может внести существенный вклад в сокращении утечек благодаря повышению чувства социальной ответственности.

Опросы по отслеживанию государственных расходов имеют ряд довольно специфических особенностей по сравнению с другими социальными опросами, суть которых состоит в следующем: (i) единицей исследования является не отдельный ученик, а школа; (ii) масштаб опроса охватывает несколько административных уровней, т.е. министерства, региональные управления образования, районные органы образования и школы; и (iii) методология состоит в поперечном отслеживании финансовых потоков, от центрального уровня до уровня школы – в этом смысле опросы PETS (ОГР) отличаются, например, от Общенациональных лонгитюдных опросов (ОЛО), которые позволяют проводить дальнейшую работу с выпускниками вузов. В то же время, как и в других опросах, результаты PETS могут быть увязаны с результатами других опросов, таких как количественные исследования по оценке предоставления услуг (QSDS), для оказания помощи в анализе различных измерений, связанных с неправильным выделением и нерациональным использованием образовательных ресурсов. Однако это сложная задача, и ее выполнение временами представляется весьма проблематичной.

Масштабы утечек: некоторые сравнительные показатели

Обычно, средства, не связанные с фондом заработной платы, в большей степени предрасположены к утечкам, чем средства, выделяемые на зарплату, поскольку учителям их зарплата известна, и у них есть стимул к тому, чтобы гарантировать ее получение. Поэтому особую важность приобретает необходимость проведения диагностических опросов для отслеживания расходов в образовании, не связанных с заработной платой. В *Таблице 3.4* отражена величина утечек средств, не связанных с заработной платой, измеренная при помощи различных опросов по отслеживанию государственных расходов. Во всех странах уровень утечек довольно высок: от 10 % при фиксированных школьных субсидиях в Замбии, до 87 процентов от дотации, исчисленной в определенной сумме на учащегося, в Уганде. В этом отношении пример Замбии представляет особенный интерес, поскольку он показывает, что уровень утечек оказывается выше в случае дискреционных, не связанных с зарплатой, субсидий, чем в случае фиксированных школьных субсидий (76 процентов против 10 процентов).

Таблица 3.4 Утечки средств, не связанных с зарплатой, в начальном образовании: по результатам PETS

Страна	Год	Программа расходов	Размер выборки	Уровень утечек
Гана	1998	Расходы в начальном образовании, не связанные с зарплатой (различные программы)	126	49
Перу	2001	Коммунальные услуги	100	30
Танзания	1998	Расходы в начальном образовании, не связанные с зарплатой (различные программы)	45	57
Уганда	1995	Дотация, исчисленная в определенной сумме на учащегося	250	87
Замбия	2001	Фиксированная субсидия школам	182	10
Замбия	2001	Дискреционная субсидия, не связанная с зарплатой	182	76

Источник: Ye and Canagarajah (2002) по Гане; Instituto Apoyo and World Bank (2002) по Перу; Price Waterhouse Coopers (1998) по Танзании; Reinikka and Svensson (2002) по Уганде; Das *et al.* (2002) по Замбии.

Как показывает опыт Перу, отслеживание средств, выделяемых на оплату труда – задача сложная. В самом деле, предпринятая в этой стране попытка провести опрос по государственным расходам, столкнулась с трудностями, несмотря на то, что исследователям были предоставлены все контакты для выполнения этой работы. В ходе опроса изучались механизмы, посредством которых подразделения реализации (ПР) направляют ресурсы школам, включая для оплаты труда учителей. ПР получают средства от Министерства финансов и обладают широкой свободой действий, имея право подразделять расходы на конкретные статьи и переводить их школам. Для того чтобы выявить учителей-«фантомов» или ушедших на пенсию, но все еще получающих зарплату, исследователи намеревались сравнить платежную ведомость с фактическим числом учителей в определенной школе. Однако они начали получать угрозы и не смогли провести опрос, поскольку он очень скоро стал слишком чувствительным. Это тем более прискорбно с учетом того, что в большинстве стран зарплата учителей составляет более 80-90 процентов от общего бюджета образования.

Тем не менее, существуют и другие методы изучения этой проблемы. Количественные исследования по оценке предоставления услуг (QSDS) изучают ‘утечку услуги’, а не утечку средств. Действительно, средства на зарплату становятся предметом самых разных злоупотреблений – таких

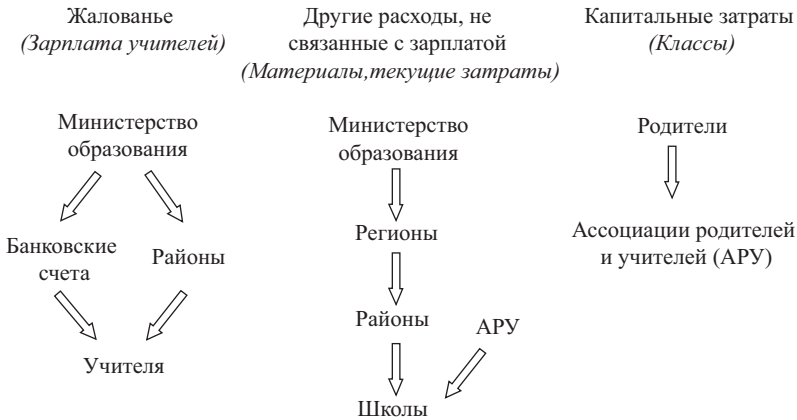
как абсентеизм учителей и учителя-«фантомы» (включая умерших учителей, о смерти которых не сообщили, учителей, получающих заработную плату не проводя обучение, и т.д.). В этих условиях QSDS могут помочь оценить масштабы абсентеизма учителей и количество учителей-«фантомов». Например, в 2000 году в Гондурасе 5 процентов фонда заработной платы учителей ушло к учителям-«фантомам». Согласно оценкам, в 1993 году в Уганде 20 процентов зарплат получили учителя-«фантомы» (Всемирный Банк, 2004). Естественно, некоторые факторы, определяющие утечку услуг, носят экономический характер (например, низкий уровень зарплат), и на них тоже нужно обращать внимание. Еще одной причиной утечки услуг является отсутствие прозрачной системы управления, низкая подотчетность на различных уровнях администрации и плохая информированность об этом явлении. Благодаря проведению специальных опросов и созданию прозрачной системы информации для мониторинга учительской среды, возможно значительно сократить масштабы утечек услуг (см. *Главу 5*, посвященную управлению работой учителей).

Как следует проводить отслеживание расходов?

На подготовительном этапе необходимо: точно охарактеризовать организационную и административную структуру системы образования; проанализировать различные этапы, связанные с финансированием образования из различных источников (министерство, местные органы власти, родители и частный сектор) на различных административных уровнях (центральном, региональном, местном и уровне школ); проанализировать правила выделения средств на каждом из этих этапов; и на этой основе определить движение потоков средств от Министерства образования до уровня школ (см. *Рисунок 3.6*). Может быть, необходимо сделать различие между государственными и частными школами. Затем важно *согласовать цель и задачи опроса* путем консультаций с основными заинтересованными сторонами, а именно: министерствами образования, финансов и планирования; донорскими организациями; организациями гражданского общества; АРУ; профсоюзами учителей и т. д. На этой основе необходимо определить ключевые вопросы, которые нужно затронуть, допущения или предполагаемые ответы. Примерный вопрос может звучать так: “Почему, несмотря на увеличение государственного финансирования, сократился набор в школы, особенно в бедных общинах?”. Предполагаемый ответ: “Дискреционные средства (которые составляют основную часть выделяемых государством

средств) не доходят до всех школ; благодаря сильной позиции на переговорах, школы с богатыми родителями получают больше дискреционных средств на каждого ученика”.

Рисунок 3.6 Примеры финансовых потоков



На втором этапе необходимо с максимальным вниманием разработать *план опроса*. Для этого требуется определить стратифицированную и репрезентативную выборку в свете предположений, которые необходимо документально подтвердить. Решения относительно размера выборки необходимо принимать, исходя из соображений стоимости; в случае Уганды она составляла около 200 школ. Смещенных выборок (включающих необычные школы) следует избегать. Необходимо подготовить анкеты для интервью и формы для записи информации из отчетов. Анкеты для различных уровней должны согласовываться друг с другом, чтобы можно было осуществить перекрестный контроль информации между уровнями и источниками. До утверждения опроса необходимо также провести их апробацию. При наборе персонала для проведения опроса (аналитиков статистических данных, счетчиков и работников по вводу данных) желательно отдавать предпочтение местным кадрам, а не международным консультантам, поскольку они лучше знают местные учреждения, их использование является более рентабельными и способно помочь в наращивании местного потенциала. И, наконец, весь персонал, участвующий в опросе, должен быть должным

образом подготовлен к проведению работы; необходимо оценить потенциал каждого человека и обсудить его личные слабости. Эти люди должны пройти пилотную часть работы и опробовать все аспекты опроса, включая определение выборки, сбор данных, продолжительность, работу по надзору и коммуникационную сеть. Необходимо организовать обзорный тренинг продолжительностью примерно один день и доработать анкету, если это необходимо. И, наконец, нужно подготовить план работы и бюджет, а также подробное руководство по проведению опроса.

На третьем этапе можно начинать *процесс сбора данных*. Для того чтобы облегчить работу, требуются официальные письма. В целях сокращения риска сговора и обеспечения достоверности собранных данных, их сбор следует выполнять лицам, которые являются независимыми от государственной администрации. После этого, в зависимости от потребностей, можно собирать данные в школах, местных органах власти или центральном правительстве. Для того чтобы гарантировать надежность сбора данных, следует подготовить и раздать персоналу рекомендации, пособия или руководства для пользователя данных. Точность собранных данных можно проверить различными путями: использовать информацию из различных источников в комбинации, для того чтобы ограничить возможности фальсифицирования данных; собирать информацию парой счетчиков; осуществлять регулярный контроль качества; а также очищать данные. Вводить данные можно при помощи различного программного обеспечения, например – Excel или SPSS. Необходимо обеспечить помощь счетчикам в оценивании величины поддержки в натуральной форме, которая открывает широкие возможности для злоупотреблений. Это требует составления списка поставленных товаров и реалистичных цен по каждому из них на уровне страны. Таким образом, по каждой школе счетчику придется умножить количество единиц каждой номенклатуры на помощь в натуральной форме в ценовом выражении (см. *Таблицу 3.5*).

Таблица 3.5 Оценка затрат на помощь в натуральной форме (Перу)

Изменчивость цен					
Товар	Единица	Средняя	Минимальная	Максимальная	Ст. отклонение
Дезинфицирующее ср-во (Pinesol)	Галлон	S/. 5.39*	S/. 3.20	S/. 9.20	S/. 2.26
Щетка	Одна	S/. 4.58	S/. 1.88	S/. 7.50	S/. 1.76
Дезинфицирующее ср-во (Kreso)	Галлон	S/. 5.04	S/. 3.60	S/. 6.50	S/. 1.19
Совок для мусора	Один	S/. 4.92	S/. 3.80	S/. 7.50	S/. 1.50
Мелки (белые)	Упаковка 100 штук	S/. 3.85	S/. 1.50	S/. 15.80	S/. 4.03
Мелки (цветные)	Упаковка 100 штук	S/. 3.67	S/. 2.40	S/. 4.25	S/. 0.75

* US\$1 = 3,4 новых перуанских солей (S/.) в 2004.

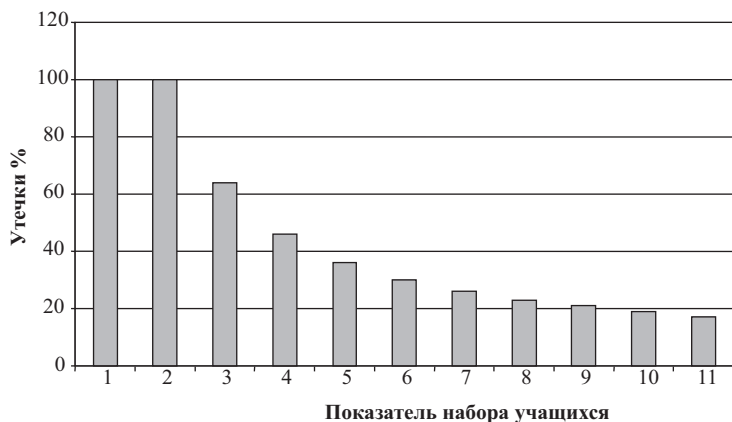
Источник: Alcazar, 2004.

На четвертом этапе данные необходимо агрегировать по категориям расходов и сравнить на различных административных уровнях, чтобы обнаружить и измерить утечки средств. На этой основе можно проводить *анализ и определять детерминанты утечки*, используя отобранные переменные, такие как цифры набора учащихся, квалификация учителей, благосостояние школы (используя в качестве возможного параметра, например, финансовые взносы, поступающие школе от АРУ), самые плохие квинтили, и т.д. Однако результаты опросов по отслеживанию можно также проанализировать с точки зрения справедливости:

- В Уганде опрос показал, что в период с 1991 по 1995 год в среднем лишь 13 процентов выделяемой ежегодно центральным правительством дотации, исчисляемой в определенной сумме (на учащегося), достигали школы. Опрос также показал, что утечки происходили на конкретных уровнях государственной иерархии – в основном на уровне местных органов власти – и, несмотря на то, что в какой-то определенный год большинство школ не получало финансирования, существовали значительные расхождения в уровне утечек между различными школами: большие школы получали пропорционально больше средств, чем школы маленькие (см. Рисунок 3.7). Анализ показал, что школы с высоким процентом квалифицированных учителей и высокими доходами АРУ также получали пропорционально больше средств. Это объясняется

тем, что переговорная сила больших и богатых школ при переговорах с местными властями была большей чем у маленьких и бедных школ. В результате они были способны получать больше средств;

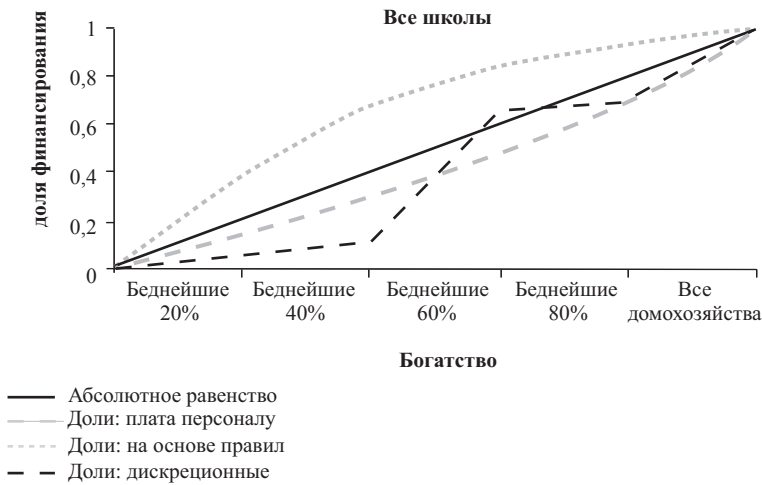
Рисунок 3.7 Соотношение между размером школ и утечками средств в Уганде



Источник: Adapted from Reinikka, 2001.

- В *Замбии* существует два варианта выплат: Одни средства выплачиваются провинциальным и районным управлениям, а затем выделяются школам на усмотрение местных чиновников («дискреционные средства»), в то время как другие выделяются всем школам по принципу – одинаковая сумма на каждую школу, независимо от ее размера («средства, выделяемые на основе правил»). Опрос по отслеживанию показал, что средства, выделяемые на основе правил, достигают школ на более справедливой основе, чем дискреционные средства (см. *Рисунок 3.8*). Действительно, более 90 процентов всех школ получали выделенные им на основе правил средства, не связанные с зарплатой (которые составляли всего 30 процентов от всего объема финансирования), а 95 процентов учителей получали свою заработную плату. В то же время, менее 20 процентов школ получали средства из дискреционных источников (70 процентов от общих затрат). Аналогично, в случае выплат за сверхурочную работу (заявки на которые необходимо подавать каждый семестр) или других дискреционных выплат, 50 процентов выплачивались с задержкой не шесть месяцев или более;

Рисунок 3.8 Доля финансирования, получаемая школами в зависимости от своего богатства (сравнение между средствами, получаемыми на основе правил и дискреционными средствами)



Источник: Das et al., 2004.

- В Перу опрос показал очень низкий уровень затрат на одного ученика (в среднем US\$ 0,80 в год). В результате его проведения было выяснено, что сектор образования содержится главным образом за счет пожертвований и помощи от местных органов власти, НПО и пожертвований от родителей. Одни лишь пожертвования от родителей составляли 50 процентов от государственных ресурсов.

Как только начнется анализ, важно возобновить контакты с органами государственной власти и другими заинтересованными сторонами, чтобы содействовать воспитанию чувства собственности и повысить шансы того, что рекомендации, которые будут сделаны после анализа, будут отвечать целям государства.

PETS как инструмент сокращения присвоения средств

После проведения анализа результатов необходимо как можно скорее их опубликовать. Следует широко распространить итоговый отчет, в котором будут представлены основные результаты опроса и первоначальные

рекомендации относительно политики. Позднее необходимо подготовить полный отчет со всеми результатами опроса, детальным анализом их причин и следствий, а также заключительные рекомендации относительно политики действий. Распространение результатов можно осуществлять через официальные средства коммуникации, в ходе выступлений, на конференциях и через средства массовой информации, такие как пресса, радио и телевидение. Опыт показывает, что это может мобилизовать людей и в дальнейшем привести к сокращению коррупции. Хорошей иллюстрацией этого является опыт Уганды (см. Рамку 15). Однако для сокращения утечек в более долгосрочной перспективе требуется предпринять ряд мер, таких как: сообщать основным газетам данные о ежемесячных переводах государственных средств районам и школам (обсуждение роли информации см. в Главе 9); наказывать за неправомерные поступки; а также включать опросы по отслеживанию утечек в общий административный процесс и в стратегию информирования общественности.

Рамка 15. История успеха в Уганде

В 1996 году был проведен опрос 250 государственных начальных школ, 18 местных органов власти и трех министерств центрального правительства, охватывающий период 1991-1995 гг. Опрос помог определить разницу между предполагаемыми к использованию средствами (от центрального правительства) и фактически израсходованными ресурсами (школами). Он выяснил, что лишь 24 процента общей дотации, исчисляемой из расчета на одного учащегося, достигли школ. Так, из каждого доллара, затраченного центральным правительством на статьи, не связанные с зарплатой, примерно 80 процентов были присвоены чиновниками местных органов власти (и политиками). Косвенные подтверждения свидетельствуют, что часть утечек составляли украденные средства; на это указывали многочисленные статьи в газетах по поводу обвинительных актов в отношении чиновников районных органов образования после опубликования результатов опроса.

В ходе анализа было установлено, что бедные учащиеся непропорционально страдали от утечек: рост доходов на 1 процент означал, в среднем, что сумма государственных средств, достигающих школы, увеличивалась на 0,3 процента. Это означало также, что значительную часть этих расхождений можно было объяснить взаимодействием между местными чиновниками и школами. Вместо того чтобы быть пассивными получателями потоков средств от государства, школы использовали свою переговорную силу в отношениях с другими сегментами государства для того, чтобы гарантировать получение финансирования в больших объемах: так, более крупные школы (см. Рисунок 3.7), имеющие более высокую долю квалифицированных учителей и более богатые АРУ, могли получать больше средств.

После того как, благодаря PETS, стали известны масштабы присвоения средств местными органами власти, центральное правительство быстро отреагировало действиями, призванными исправить ситуацию. Однако вместо инициирования проекта по проведению реформы в целях улучшения системы финансового менеджмента, т.е. обычного подхода, государство решило пойти по пути обеспечения широкого участия общественности, повышения у нее ощущения собственности и предоставления ей достаточных полномочий. Министерство местных органов власти и финансов начало публиковать в общенациональных газетах данные о ежемесячных переводах районам дотаций, исчисляемых в определенной сумме на учащегося. Два года спустя, после введения в 1997 году всеобщего начального образования, Министерство образования, при поддержке донорских организаций, предложило расширить информационную кампанию на все школьные сообщества. В соответствии с этой стратегией от начальных школ и районных администраций требовалось вывешивать уведомления о фактически полученных средствах для всеобщего обозрения.

Кампания в газетах и школьные плакаты содействовали подотчетности двумя способами. Во-первых, посредством предоставления школам информации о том, что им причитается, и о порядке работы программы предоставления пособий, когда директора школ и родители могли сами контролировать местную администрацию и подавать жалобы, если средства не доходили до школ. Во-вторых, на уровне школы родители могли лучше контролировать директора школы и жаловаться в случае любых подозреваемых проступков при использовании полученных средств. Эффект оказался поразительным: Последующий опрос, проведенный в 2002 году выявил, что дотация, исчисляемая в определенной сумме на учащегося, полученная в качестве части положенных дотаций, выросла с 23,9 процентов в 1995 г. до 81,8 процентов в 2001 г.

Источник: Reinikka and Svensson, 2004.



Выводы для специалистов по планированию политики и административных работников

1. Диагностика на основе широкого участия может оказаться полезно при использовании в сравнительно ограниченных областях, таких как муниципалитет или городское учреждение, а также когда трудно получить доступ к достоверным данным о коррупции.
2. Внутренние и внешние аудиты являются очень мощными инструментами диагностики перегибов в управлении ресурсами и определения средств для их устранения, при условии сравнительной надежности

институционального потенциала, в частности, систем бухгалтерского учета.

3. Отслеживание расходов при помощи опросов может быть очень полезным для сбора достоверных данных, даже в случае существования слабого институционального потенциала по ведению своевременного и достоверного учета.
4. Одним из главных преимуществ диагностики на основе широкого участия является то, что она проводится прозрачно и естественным образом ведет к нахождению решений, не ограничиваясь одной лишь диагностикой. Она также может помочь в преодолении сопротивления со стороны некоторых заинтересованных сторон.
5. Для проведения диагностики на основе широкого участия необходимо осуществить ряд подготовительных этапов, включая (i) проведение опросов – с использованием точных научных методов – для сбора достоверных данных, которые станут основой диалога и участия; и (ii) обучение местных заинтересованных сторон интерпретации результатов, коммуникации и участию в публичных мероприятиях.
6. При отслеживании расходов в государственном образовании, необходимо определять разницу между капитальными затратами, заработной платой и затратами, не связанными с выплатой заработной платы. Мониторинг затрат, не связанных с заработной платой, можно осуществлять через проведение исследований в форме опросов. Отслеживать заработные платы напрямую более проблематично: проще использовать косвенные подходы (такие как сбор данных об абсентеизме среди учителей). И, наконец, отслеживание капитальных затрат требует оценки того, как соблюдается порядок осуществления закупок.
7. Масштабы утечки средств, выделяемых на заработную плату, различаются существенно; однако в определенной выборке стран можно выявить, что она составляет не менее 10 процентов. Диапазон утечки средств, не связанных с заработной платой, является широким и может быть различным в зависимости от целевого назначения затрат, а также от размера школ, уровня их бедности и месторасположения.

8. Полезность диагностических опросов зависит от доступности их результатов для общественности:
 - Если отчеты о результатах отчетов (внутренних и внешних) будут оставаться секретными или доступными только для бенефициаров коррупционных действий, для решения проблемы не будет принято никаких действий.
 - Аналогично, хотя диагностика на основе широкого участия на местном уровне подразумевает существование консенсуса в восприятии коррупции и ее масштабов, вряд ли многое изменится, если гражданское общество не будет оказывать давления с требованием осуществить изменения и, постепенно, диагностика на основе широкого участия сведется к бесполезному занятию.
 - И, наконец, если данные о выявленных в процессе опроса PETS утечках средств не будут широко распространяться, и если не будут предприняты последующие действия по информированию родителей, то не будут озвучены никакие жалобы, и можно не ждать никаких изменений в масштабах утечки.
9. Возможно нарастить институциональный потенциал для отслеживания расходов в образовании, в частности, в рамках повышения управленческого потенциала в государственном секторе.
10. Периодическое отслеживание затрат и распространение результатов, в совокупности с информационными кампаниями по выделению ресурсов, являются хорошей стратегией сокращения утечек.

Литература/ресурсы

- Alcazar, L. 2004. *Tracking public expenditure in Peru* (unpublished). Contribution to the report prepared by Reinikka and Smith for the IIEP (see below).
- Cockroft, A. et al. 2005. *Social audit of governance and delivery of public services, Pakistan 2004/5, National report*. Islamabad: CIET, DTCE.
- Cohen, L.; Manion, L.; Morrison, K. 2000. *Research methods in education*. 5th Edition. New York: Routledge/Falmer.

- Das, J.; Dercon, S.; Habyarimana, J.; Krishnan, P. 2004. *Public and private funding of basic education in Zambia. Implications of budgetary allocations for service delivery*. Working Paper Series. Washington, DC: World Bank; Human Development Sector; Africa region.
- Gilbreath Holdar, G.; Zakharchenko, O. 2002. *People's Voice project. Citizen participation handbook*. Kiev: iMedia Ltd, International Centre for Policy Studies.
- Girishankar, N.; Manning, N. 2005. *Specific toolkit for assessing constraints on frontline service delivery*. Washington, DC: World Bank.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2002. *Ethics and corruption in education* (Policy Forum No. 15). Results from the Expert Workshop held at the IIEP, Paris, France, 28-29 November, 2001. Paris: IIEP-UNESCO.
- Karim, S. 2004. "Report card surveys in Bangladesh". In: *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality School Programme in Mexico* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Kaufmann, D.; Pradhan, S.; Ryterman, R. "New Frontiers in diagnosing and combating corruption". In: *PremNotes Public Sector*, 7 October 1998. Washington, DC: World Bank.
- Klitgaard, R. et al. 2000. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press.
- Kopnicka, S. 2004. *University managing audit in Slovakia as a means of the transparency and accountability*. Paper prepared as part of the IIEP's project on 'Ethics and corruption in education'. Paris: IIEP-UNESCO.
- Monastyrski, T. 2003 (unpublished). *People's Voice Project. Better governance through public participation*. Washington, DC: World Bank.
- Monastyrski, T. 2004. *Ukraine: better governance in Ukraine through public participation – the People's Voice project*. Kiev: PADCO/ICPS.
- Reinikka, R.; Svensson, J. 2004. *The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture*. Policy Research Working Paper No. 3239, 2004. Washington, DC: World Bank.
- Reinikka, R.; Smith, N. 2004. *Public expenditure tracking surveys in education* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.

- Sack, R.; Saidi, M. 1997. *Functional analysis (management audits) of the organization of the ministries of education* (Fundamentals of Educational Planning series, 54). Paris: IIEP-UNESCO.
- UFE Foundation; International Centre for Policy Studies; World Bank Institute. 1999. *People's Voice Project. Survey in Ternopil*. Report. Available at: www.icps.kiev.ua
- Wolf, R.M. 1993. *Judging educational research based on experiments and surveys* (Fundamentals of educational planning series, No. 45). Paris: IIEP-UNESCO.
- World Bank. 2004. *Making services work for poor people. World development report 2004*. New York: Oxford University Press.
- Zabulionis, A. 2003. *Educational assessment versus corruption in education?* Paper presented at the seminar on "Transparency and Accountability in Education", Vilnius, Lithuania, 13-17 November, 2003. Vilnius: Vilnius University, Center for Education Policy.

Глава 4

Децентрализация финансирования

Определение

В большинстве стран образовательные ресурсы распределяются через систему финансирования по формуле, то есть согласованное правило выделения ресурсов операционным единицам, таким как школы, которые затем равномерно выдаются всем школам определенного типа, которые входят в юрисдикцию министерства образования. Согласно формуле ресурсы могут выделяться наличными деньгами, например, субсидиями школам, расчет которых производится на основе цифр о приеме учащихся, а также ресурсами в натуральной форме, например, назначение и распределение учителей рассчитывается по установленным нормам (размер класса, и т. п.). Используемая формула может быть как очень простой, т.е. выделение ресурсов в зависимости от размера школы, так и очень сложной, включающей в себя различные переменные, такие как физическое состояние школ, детей из малоимущих семей, учеников с проблемами в обучении и учащихся с особыми потребностями.

Из истории вопроса

Каждая школьная система нуждается в деньгах и других ресурсах. Учителя, здания, парты и стулья, классные доски, учебники, вода и электричество – все это ресурсы на входе, которые школы используют в своей повседневной работе. Эти ресурсы обычно предоставляются государством через различные административные уровни Министерства образования за счет денег налогоплательщиков и, иногда, средств доноров. Деньги и материальные ресурсы ни в коей мере не являются единственными факторами, которые определяют качество системы образования, однако они являются переменными, за которыми государство осуществляет наиболее эффективный контроль. К сожалению, результаты исследований показывают, что между затратами на государственное образование и его результатами

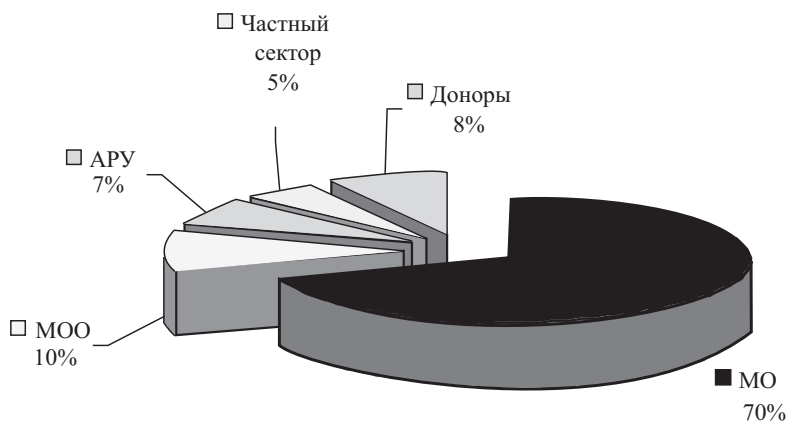
существует слабая взаимосвязь. Одна из причин этого состоит в том, что в некоторых случаях лишь незначительная часть выделенных денег фактически попадает в школы.

Учитывая, что доля национального бюджета, выделяемая на образование, высока как в развитых, так и в развивающихся странах (от 15 до 30 процентов), чрезвычайно важно чтобы государственные средства направлялись эффективно и использовались в целях, для которых они выделяются. Нет необходимости говорить, что ненадлежащее использование государственных средств является серьезным делом, как с точки зрения этических и уголовных последствий для нарушителя, так и с точки зрения лишения учащихся и студентов предназначенного для них финансирования. К сожалению, диверсификация источников финансирования, в совокупности с децентрализацией управления на более низкие административные уровни и растущей долей частных источников финансирования, способствуют размыванию читаемости потоков ресурсов, направляемых в школы:

- *диверсификация источников финансирования.* В условиях ограниченности бюджетных средств, приватизации предложения образования и мобилизации сил на местах и в общинах в поддержку образования, имеет место тенденция диверсификации источников финансирования в секторе образования, которые включают в себя не только Министерство образования, но и местные органы образования (МОО), АРУ, частный сектор, доноров, и т. п., что видно на *Рисунке 4.1*. В некоторых случаях средства предоставляют другие министерства, помимо Министерства образования. В числе прочих, это могут быть министерства финансов, труда, социального обеспечения, здравоохранения, обороны, по делам религии. Среди других источников могут быть национальные агентства, работающие в таких областях, как обеспечение грамотности среди взрослых или содействие развитию местных языков, отдельные домохозяйства, частные фирмы или НПО. Недостаток информации и коммуникации между различными заинтересованными сторонами, в совокупности с отсутствием общих или хотя бы гармонизированных правил бюджетирования, отчетности и проведения аудитов, чрезвычайно затрудняют понимание того, «кто чем занимается», а, значит, и обнаружение возможных случаев злоупотреблений. Введение «финансовой корзины» некоторыми странами (такими как Литва)

и механизмов «бюджетной поддержки» со стороны донорских организаций способствует обеспечению большей прозрачности системы. Однако это также приводит к другим рискам, в частности, к замене финансирования и утечкам в связи с взаимозаменяемостью бюджетов;

Рисунок 4.1 Источники финансирования образования, пример



- *децентрализация управления на более низкие административные уровни.* Хорошо известно, что основными причинами децентрализации системы финансирования школ в последнее десятилетие были стремление поднять эффективность механизмов управления, повысить соответствие образовательных услуг местным потребностям, а также способствовать достижению подотчетности местных чиновников образования и руководителей школ. Однако, усиление полномочий в сфере принятия решений на различных уровнях администрации иногда затрудняет возможность понять, «кто что решает» с точки зрения финансирования по типам затрат – особенно в условиях отсутствия четкого разграничения дискреционных полномочий на каждом административном уровне: Решает ли это федеральное правительство? Или провинциальные или же региональные власти? Или же районные или муниципальные власти? Например, в Казахстане и Киргизстане дискреционные полномочия местных властей (областей и районов)

в области финансирования не сопровождаются правилами и процедурами мониторинга. В результате, риск манипуляций усугубился: Возможности для коррупции были не только децентрализованы и предоставлены большему числу заинтересованных сторон, но и возникли новые возможности для коррупции на местном уровне; и

- *приватизация источников финансирования образования.* Аскетизм бюджетов, в совокупности с либерализацией рынков образования, привели к увеличению доли частных источников финансирования. Так, во многих странах домохозяйствам и общинам предлагают участвовать в финансировании школ различными путями: путем уплаты собираемых школой сумм, покупки канцелярских товаров, классных журналов и учебников, школьной формы, платы за транспорт, частного репетиторства, пожертвований, подарков учителям и т. д. Кроме того, иногда им предлагают платить за прием в учебные заведения, за проведение экзаменов, за прием государственных чиновников, и т.п. Их вклад в финансирование школы может быть довольно значительным – до 45 процентов от суммы удельных затрат на одного учащегося, как это имело место, например, в Камбодже (Gray, 1999). Зачастую отсутствуют механизмы контроля за использованием этих средств на школьном уровне, и даже в тех случаях, когда существуют школьные комитеты, им часто не хватает необходимого потенциала для предотвращения злоупотреблений (см. *Рамку 16*).

Рамка 16. Финансирование за счет домохозяйств и общины: роль школьных комитетов

В более техническом плане, финансирование за счет домохозяйств и общины затрагивает важные проблемы, связанные с управлением и использованием средств. Одной из положительных особенностей Камбоджи является высокий процент школ, в которых функционируют школьные комитеты. Эти комитеты служат мостом между учителями, родителями и другими членами общины, и играют важную роль в институциональном и более широком развитии. Однако в Камбодже, как и везде, многим школам не хватает институционального опыта, чтобы обеспечивать эффективное планирование и внимательное расходование ресурсов. Во многих случаях это приводит к непроизводительным потерям, к подозрениям в хищениях, и к подрыву социального единства. Поэтому существует насущная потребность в оказании школам помощи механизмами, которые бы гарантировали разумное, эффективное и справедливое использование ресурсов общины и домохозяйств.

Источник: Gray, 1999: 89.

В целом, любому чиновнику становится чрезвычайно сложно действительно понять, что же происходит в области финансирования образования. В самом деле, финансирование по формуле имеет тенденцию ко все большему усложнению; все больше и больше людей имеют доступ к ресурсам, в частности, благодаря децентрализации; а понятность бюджетов затуманивается взаимозаменяемостью ресурсов на местном уровне и на уровне школ. По некоторым статьям затрат, таким как зарплаты учителей, в связи с тем, что число вовлеченных заинтересованных сторон и административных уровней часто оказывается достаточно ограниченным (главным образом, это национальные министерства), возможности для мошенничества также весьма ограничены – даже несмотря на то, что в некоторых странах местные агентства и общины также участвуют в управлении системой выплаты дополнительных зарплат, зарплат, выплачиваемых учителям, работающим по контракту, жилищным фондом, и т.п. Однако по другим статьям, таким как издание и распространение учебников или предоставление школьного питания, многообразие участвующих заинтересованных сторон и административных уровней открывает множество различных возможностей для мошенничества. Например, в области школьного питания денежные переводы осуществляются региональным органам образования, исходя из цифр набора учащихся: региональные власти закупают продукты питания; с частными фирмами заключаются договоры об их доставке в соответствующие школы; АРУ отвечают за использование продуктов для приготовления пищи, и т.д. Опыт показывает, что в каждой из этих операций существуют возможности для мошенничества (дополнительные подробности см. в *Главе 7*).

Формы злоупотреблений

Мошенничество в области финансирования образования затрагивает все уровни государственного управления: от высшего уровня (в качестве примера можно привести высокопоставленных людей, облаченных властью для принятия решений, которые лоббируют или подкупают членов парламента или чиновников из Министерства финансов для того, чтобы получить больше

средств на образование³) до самого низшего уровня (в качестве примера можно привести директоров школ, расхищающих школьные средства, или учителей, взимающих незаконную плату). Оно также может иметь место на любом этапе в процессе выделения, распределения и использования средств. Ниже приводятся примеры злоупотреблений по каждому из этих этапов.

Выделение средств

Здесь необходимо сделать различие между средствами, которые выделяются по единой формуле финансирования и используются равномерно по всей стране, и конкретными пособиями, которые выделяются в соответствии с определенными критериями выделения (местонахождение, пол, этническая принадлежность, уровень доходов, и т.д.).

При каждом типе финансирования по формуле существуют соответствующие возможности манипулирования данными (см. *Таблицу 4.1*). Например, когда средства выделяются в зависимости от размера школ, у директоров школ или чиновников местных органов образования может возникнуть соблазн раздуть цифры приема учащихся для привлечения большего объема средств. Аналогичным образом, когда учителей выделяют по количеству классов (что, в свою очередь, связано с количеством учащихся), у директоров школ или местных чиновников есть стимул для того, чтобы преувеличить фактическое количество классов (или представить ложные цифры о количестве учащихся). Так же, финансирование затрат на оплату коммунальных услуг (отопление, электричество и водоснабжение) на основании затрат за прошлые годы не создает стимулов для более эффективного использования энергии, воды и телефонных услуг. Использование в формуле показателей учебных потребностей учащихся создает для директоров стимул к поощрению низких баллов в тех случаях, когда тесты проводит сама школа. И, наконец, у директоров может возникнуть соблазн сфальсифицировать статистические результаты, когда данные, используемые для обоснования выделения более значительных средств (например, социо-экономические данные о бедности, этнической принадлежности и языке) собираются непосредственно в школах.

3. В Нигерии, министр образования был обвинен в даче взятки членам парламента в попытке увеличить бюджет своего служения (Источник: BBC News 16 мая 2005 г. по адресу <http://news.bbc.co.uk>)

Таблица 4.1 Типы формул финансирования и соответствующие формы злоупотреблений

Типы формулы	Формы злоупотреблений
<ul style="list-style-type: none"> • Выделение средств в зависимости от размера школ • Затраты на коммунальные услуги финансируются по прошлым затратам • Показатели учебных потребностей учащихся • Данные для расчета дополнительного финансирования собираются в школе (социо-экономическое положение, бедность, этнический состав, язык) 	<ul style="list-style-type: none"> • Раздутие цифр приема учащихся • Отсутствие стимулов для более эффективного использования энергии, воды и телефонов • Стимул для директоров поощрять низкие баллы • У директоров есть соблазн фальсифицировать статистические результаты

Что касается выделения конкретных пособий (стипендий, субсидий и грантов, и т.п.) отдельным школам или ученикам, то также имеют место разнообразные попытки обойти официальные критерии их выделения. Вот некоторые примеры этого:

- при отборе школ или учеников, имеющих право на получение средств, используются непрозрачные критерии (фаворитизм, семейственность, политизация процесса, и т.д.);
- школы или ученики, не имеющие права на получение средств, «убеждают» чиновников образования в том, что у них такое право имеется (например, давая взятки);
- не имеющие права школы или ученики манипулируют данными для того, чтобы получить право на получение средств; и
- директора школ или местные чиновники образования преувеличивают данные о школах или учащихся, имеющих право на получение средств, для привлечения дополнительных ресурсов.

В результате этого, ряд школ или людей, которые не должны получать дополнительные средства, получают их, в то время как школы и отдельные лица, которые имеют на них право, не получают этих средств. Иллюстрация этого приводится в *Таблице 4.2*, в которой содержится перечень школ в Индонезии, которые воспользовались средствами на ремонт в рамках программы предоставления субсидий школам, хотя и были в хорошем состоянии. В большинстве случаев манипуляция оказалась возможной, потому что директор или владелец школы был влиятельным лицом на местном уровне. Действительно, как подчеркивали Baines and Ehrmann

(2003: 15), “вознаграждение обычно получает тот, кто громче всех кричит; на государственное управление сильно влияет лоббирование, а выделение ресурсов часто осуществляется по принципу «ты – мне, я – тебе».

Таблица 4.2 Программа школьных грантов в Индонезии: перечень школ, не соответствующих необходимым критериям

№	Местоположение школы	Тип незаконного деяния
1	Лангенсари	Находится в хорошем состоянии, в 2002 г. получила помощь из бюджета местного органа власти.
2	Кадунгора	В 2002 г. получила помощь от ОЕСФ. Директор школы является государственным служащим в Динас Пендидикан.
3	Маламбонг	В 2002 г. получила помощь от APBD на сумму 150 миллионов рупий (R.), тоже пока еще в хорошем состоянии.
4	Тарогонг	Пока еще в хорошем состоянии.
5	Алидая	Пока еще в хорошем состоянии. Владелец является Председателем Партии Пробуждения в Лимбангане District.
6	Пулосари	Владельцем является Абдурахман, С.Аг. Заместитель председателя Комиссии О (Комиссии по образованию) местного парламента Гарута (DPRD II)
7	Маламбонг	Пока еще в хорошем состоянии, ранее уже получала помощь из бюджета местного органа власти.
8	Тарогонг	Физическое состояние является вполне удовлетворительным.
9	Пасиркиамис	Пока еще в хорошем состоянии. В 2002 г. получила R.115 миллионов от фонда восстановления.
10	Саримукти	Состояние вполне хорошее и получала средства из фонда восстановления в 2002 г.

Источник: SIMU.

Распределение средств

Что касается рапределения средств, то и здесь мошенничество может проявиться в различных формах, в частности:

- сокращение затрат местными чиновниками или закупка для школ меньшего количества позиций, не связанных с зарплатой;

- внесение школами «платы за содействие» местным властям для получения официального одобрения снятия средств с банковских счетов школ;
- уплата школами или отдельными лицами «налогов» местным чиновникам за получение пособия или стипендий, которые им были предоставлены;
- уплата учителями «налогов» местным чиновникам или директорам школ для получения своей заработной платы (это часто имеет место, когда оплата совершается наличными);
- удержание стипендий школьными чиновниками, либо для финансирования школы, либо для личного использования (см. пример, приведенный в *Рамке 17*); и
- хищение средств чиновниками сферы образования на различных уровнях административной иерархии (центральном, региональном, местном или на уровне школы).

Рамка 17. Незаконное присвоение стипендий в Джакарта Утара

Цель Программы предоставления стипендий и субсидий состояла в доставке средств непосредственно из центра конечным пользователям. Однако опыт первого года реализации программы показал неосуществимость намерения, суть которого состояла в получении денег лично большой группой отдельных учащихся. Программе пришлось согласиться с идеей о том, чтобы деньги на почте получали представители школ. Положительный эффект этой программы состоял в том, что она улучшила порядок выплат, но при этом также перенесла «ответственность» за стипендии с учащихся на школы. Стипендию перестали рассматривать как установленное право, которое предоставляло отдельному учащемуся или его семье контроль над расходованием средств. Ее стали рассматривать как субсидию, выдаваемую школам для покрытия их расходов. При этом сохранился замысел, согласно которому после школьных удержаний вся оставшаяся сумма должна была быть передана учащимся. Именно это во многих случаях и происходило, но поскольку решение о сумме вычетов оставалось за школой, контроль сместился в пользу школы. Кроме того, введение посредника в денежные потоки, идущие от управления программы к конечным пользователям, увеличило возможности для финансовых нарушений.

Источник: Baines and Ehrmann, 2003: 11.

Использование средств

С точки зрения злоупотребления средствами, опять же трудно составить исчерпывающий перечень нарушений, учитывая то многообразие форм, которые они могут принимать. Помимо прочего, к ним могут относиться:

- использование средств, выделяемых на образование, в целях, не имеющих отношения к образованию – либо публичных, таких как строительство дорог, либо частных, включая перевод средств на частные банковские счета;
- использование части операционных средств для покрытия административных расходов;
- незаконная практика бухгалтерского учета и сфальсифицированные счета и квитанции для сокрытия необоснованных платежей (т.е. преувеличение количества купленных товаров);
- незаконные платежи чиновникам, членам школьных комитетов, НПО, журналистам и прочим (включая неучтенные авансы отдельным членам школьных комитетов, например, для покупки земли, и т.д.);
- несоответствующих товаров; и
- использование образовательных средств для финансирования политических партий или избирательных кампаний.

В некоторых случаях, дискреционная власть, осуществляемая местными или школьными органами, в совокупности с взаимозаменяемостью бюджетов, затрудняют проверку того, насколько законно были израсходованы деньги.

Масштабы

Суммы финансовых утечек могут существенно различаться: от нескольких десятков миллионов долларов США в крупном случае мошенничества при закупках (например, чиновников Токийского университета обвинили в присвоении обманом 94 миллионов йен при строительстве одного из университетских зданий) до менее чем US\$1 в случае сбора незаконной платы за обучение в школе в некоторых странах (так, каждый ученик из бангладешского *Upazilla* Кишорегандж Садар был обязан платить школе около 48 BDT в год). Однако проблема состоит не только в масштабе мошенничества, но и в его повторяемости: В одних случаях оно происходит лишь однократно; в других – повторяется столько раз, что в конечном итоге может представлять большие суммы средств.

Как подчеркивалось в посвященной диагностике *Главе 3*, опросы по отслеживанию государственных расходов дают ценнейшую информацию о размерах утечки средств, не связанных с зарплатой; но при этом гораздо сложнее получить достоверные данные, например, о величине утечек, связанных с заработной платой учителей. Тем не менее, существует определенная степень согласия с тем, что затраты на выплату заработной платы в меньшей степени подвержены утечкам, чем затраты, не связанные с заработной платой. Для этого существует две основные причины: во-первых, в отличие от других областей, в сфере выплаты заработной платы учителям присутствует ограниченное число посредников; во-вторых, в большинстве случаев учителя знают, сколько им причитается, и готовы жаловаться в случае неполучения этой суммы – другими словами, невыплата зарплаты учителям быстро привлечет внимание.

Совсем необязательно, что это распространяется и на статьи, не связанные с заработной платой, о чем свидетельствует высокий процент утечек, выявленных в ходе проводившихся PETS в Перу (утечка 30 процентов средств, выделяемых на коммунальные услуги, 2001 г.); Гане (утечка 49 процентов средств, не связанных с заработной платой, 1998 г.), Танзании (утечка 57 процентов средств, не связанных с заработной платой, 1998 г.) и Уганде (утечка 87 процентов средств, не связанных с заработной платой, 1991-1995 гг.). В самом деле, хотя школам обычно известно, что они имеют право на получение определенного финансирования, школьные комитеты не знают, сколько конкретно им причитается, и они не в состоянии точно определить ценность получаемой ими помощи в натуральной форме, поскольку до них преимущественно доходят ресурсы в натуральной форме, без какого-либо указания их денежной стоимости. В этих условиях они вряд ли могут жаловаться на утечку ресурсов, даже когда она и происходит.

Наконец, результаты опросов по отслеживанию расходов подчеркивают, что утечки финансовых средств происходят на конкретных уровнях государственной иерархии – как правило, на уровне местных органов власти, что имеет место в Танзании, Уганде или Замбии.

Факторы

Очевидно, что вероятность утечек зависит от ряда факторов, включая существование четких финансовых норм, прозрачное распределение обязанностей среди различных участвующих заинтересованных сторон и административных уровней, надлежащие системы бухгалтерского учета, персонал, хорошо подготовленный в вопросах бухгалтерского учета и бюджетирования, соответствующие механизмы контроля и аудита, и т.п. Однако, как объяснить тот факт, что в одной и той же стране, одно и то же количество средств, предназначенных для покрытия одних и тех же затрат, в большей или меньшей степени подвержено утечкам?

Вероятность утечек зависит от наличия четких финансовых норм, прозрачного распределения обязанностей, надлежащих систем бухгалтерского учета, и механизмов контроля и аудита.

В данном случае одним из важных факторов является, несомненно, формула, по которой осуществляется выделение средств. Она может быть более-менее прозрачной, и более или менее уязвимой для злоупотреблений. В этом смысле очень поучительным является пример Замбии, который показывает, что утечки финансовых средств могут быть различными, в зависимости от используемого процесса выделения средств. Действительно, более 90 процентов школ получали средства, которые им выделялись на основе правил, и не предназначались для выплаты зарплат, т.е. средства, направляемые непосредственно школам, независимо от количества принятых учащихся, в то время как менее 20 процентов школ получали средства из дискреционных источников, т.е. средства, которыми распоряжаются провинциальные и районные офисы. Остальная часть средств расходовалась на провинциальном и районном уровне. Этот пример иллюстрирует тот факт, что когда опасность коррупции велика, а потенциал управления – низок, формула прямого выделения и ограниченное число посредников в этом процессе могут способствовать сокращению возможностей для мошенничества. Однако этот фактор является не единственным. В реальности, при использовании

аналогичных механизмов выделения средств, может иметь место огромное множество утечек финансовых средств.

В Уганде, например, в 73 процентах школ отмечались утечки, величина которых превышала 95 процентов, в то время как в 10 процентах школ уровень утечек был ниже 10 процентов. В результате анализа было установлено, что школы с большим количеством учащихся, более состоятельными родителями и более квалифицированным персоналом получали соразмерно больше средств, чем другие школы, и что бедные учащиеся несоразмерно страдали от утечки средств, не связанных с заработной платой. Действительно, увеличение уровня доходов на 1 процент означало, что, в среднем, количество государственных средств, достигающих школы, увеличивалось на 0,3 процента. В значительной степени такие колебания объяснялись взаимодействием между местными чиновниками и школами. Вместо того, чтобы быть пассивными получателями потоков средств от государства, школы использовали свою переговорную силу в отношении с другими сегментами государства для того, чтобы гарантировать получение большего объема финансирования. В результате, «сильные школы» смогли привлечь больше средств. Таким образом, ключевыми факторами, которые необходимо принимать во внимание, являются возможность проведения переговоров в процессе выделения средств, а также потенциал лоббирования и подкупа со стороны получателей средств.

Наконец, возникновению практики мошенничества в области финансирования могут благоприятствовать специфические условия. Например, в контексте быстрого увеличения потоков ресурсов могут возрасти возможности для мошенничества, особенно если эффективность управления невысока. Такое увеличение может быть связано с получением страной доступа к новым фондам международной помощи, таким, например, как стратегические программы сокращения бедности или Инициатива «Fast Track». В то же время, некоторые масштабные реформы в области образования могут также способствовать и усугублению проблем коррупции.

Это имеет место в таких случаях:

- к примеру, когда реформа, направленная на повышение качества образования, требует расширения учебных заведений и увеличения

количества используемых образовательных материалов, в то время как отсутствует прозрачность процессов закупок и плохо соблюдаются правила;

- когда реформа, направленная на расширение участия и повышение чувства собственности в отношении процесса, подразумевает более широкое распределение обязанностей по управлению ресурсами, тем самым повышая «доступ к возможностям присвоения» некоторых заинтересованных сторон; и
- когда реформа, направленная на обеспечение быстрого отслеживания процесса выполнения приоритетных задач, подталкивает власти к принятию временных мер, без соответствующих сдержек и противовесов, и без соблюдения преобладающих правил и режимов работы (например, применительно к приему на работу учителей, оплате сверхурочной работы, и т.д.).

Важнейшие вопросы

Одна из дилемм, с которой связано финансирование школ по формуле центральным правительством, состоит в том, что часто она идет рука об руку с местной автономией, т.е. решения относительно затрат на школьном уровне принимаются местными властями, директором школы и/или попечительским советом школы. В результате, выделение средств для областей, которые, согласно формуле, не являются конкретными целевыми областями, можно рассматривать как законное использование полномочий местными органами власти, что не подразумевает коррупции.

Тем не менее, в этой связи остается ряд вопросов, которые стоит задокументировать, а именно: Являются ли критерии, на основании которых распределяется финансирование и выделяются суммы на различных уровнях внутри системы, понятными и доступными для общественности? Действительно ли деньги, выделяемые государством на образование, и выделяемые в качестве единовременной субсидии местным властям, используются для финансирования образования, или же они направляются для обеспечения других государственных услуг (здравоохранения, строительства дорог, социальных служб, и т.д.)? Действительно ли деньги, выделяемые центральным правительством для школ, фактически

достигают этих школ? Существует ли риск мошеннического использования данных на уровне школы, в результате чего какая-то школа может получить больше, чем ей полагается получить в соответствии с формулой? Имеют ли место случаи, когда деньги, предназначенные для школы, отвлекаются для использования отдельными людьми в личных целях, будь то в наличной форме или в натуральном выражении? Существует ли внешний регулятивный орган (или местные аудиторские «следы»), ответственный за проверку правильности процедур бухгалтерского учета, возможно, за счет использования надежной информационной технологии?

Полезный опыт

В прошлом был разработан и использовался целый ряд подходов, призванных увязать методы финансирования с достижением политических целей, в наибольшей степени – справедливости (стабилизационные гранты), а также повышения прозрачности и подотчетности при выделении ресурсов. Два из них будут охарактеризованы ниже, а именно:

- *принятие финансирования по формуле.* Главная цель принятия системы финансирования по формуле, что было сделано десять лет назад в Австралии, Канаде и Великобритании, состояла не в снижении потенциальных возможностей для коррупции в области финансирования школ, а скорее в создании эффективных и справедливых механизмов распределения средств в контексте децентрализации и повышения школьной автономии. Однако, в свете большого и все возрастающего числа стран, которые находятся в процессе децентрализации школьных финансов, можно поднять вопрос о том, какими должны быть успешные условия для внедрения финансирования по формуле с точки зрения улучшения прозрачности, подотчетности и сокращения коррупции; и
- *разработка системы дотаций, исчисленных в определенной сумме на человека.* Озабоченность вопросами надежности управления средствами, предназначенными для особых групп, побудила агентства по оказанию помощи разработать механизмы поддержки проектов с использованием дотаций, исчисленных в определенной сумме на

человека. Такие дотации часто основаны на критериях, которые непосредственно определяются целью проекта, например, социо-экономическим профилем целевых групп (учеников, школ или местности). Средства проходят более короткий путь между источниками финансирования и его бенефициарами (обходя, в частности, административные ступени), и при этом создаются механизмы тщательного мониторинга и контроля, призванные снизить риск утечки средств. В известном смысле, подход на основе предоставления дотаций, исчисленных в определенной сумме на человека, является конкретной иллюстрацией финансирования по формуле, ограниченной некоторыми конкретными финансовыми средствами и определенными целевыми группами.

Данная глава будет посвящена урокам, извлеченным в Австралии, Бразилии, Польше и Великобритании, в ходе осуществления различных процессов финансирования по формуле, а также опыту Индонезии по разработке системы дотаций, исчисленных в определенной сумме на человека. Особое внимание будет уделено критериям определения успешности этих подходов с точки зрения сбора и проверки данных, финансового контроля на уровне школы, аудитов школьных счетов, а также выявления мошенничества и коррупции.

1. Принятие финансирования по формуле в контексте децентрализации

В последние несколько десятилетий финансирование по формуле часто используется в качестве децентрализованной системы финансирования школ, которая беспристрастно применяется в отношении всех школ в определенной юрисдикции (Ross and Levačić, 1999). В 1960-ые годы ее цель состояла в удовлетворении потребностей школ с высоким процентом малоимущих детей путем выделения ресурсов (а не просто денежных средств) в зависимости от потребностей. Примерами этого являются проект «The Head Start» в США и программа ‘ZEP’ (приоритетные зоны образования)⁴ во Франции. В 1990-ые годы финансирование по формуле имело своей целью удовлетворить спрос на повышение степени участия в этом процессе, на совершенствование государственного управления, а также на предоставление свободы выбора, за счет децентрализации управления

4. На французском языке: *Zones d'éducation prioritaires*.

финансовой сферой до уровня школ, в рамках системы правил, приоритетов и стандартов, определяемой на центральном уровне. В настоящее время имеет место тенденция распространения этой модели на страны переходного периода, в частности, страны бывшего Советского Союза, которые, воодушевленные либеральными и демократическими преобразованиями, переключаются с подходов на основе «предложения» на подходы на основе «спроса». Как показывает пример Румынии в *Рамке 18*, традиционные нормы ресурсов на входе заменили затраты, исчисленные на человека, удельные или средние затраты. Другими словами, «деньги следуют за учащимися». На практике, деньги часто направляются в сферу юрисдикции, которая является слишком маленькой, чтобы быть политически подотчетной, и при этом достаточно большой для создания возможностей перемещения ресурсов между школами (с населением примерно 100 000 человек). Эта область юрисдикции, в свою очередь, отвечает за выделение ресурсов школам в соответствии с системой финансирования по формуле.

Рамка 18. «Деньги следуют за учащимися»: пример Румынии

До 1990 года в Румынии преобладала система, ориентированная на обеспечение предложения: средства выделялись, исходя из количества учительских должностей, площади здания в квадратных метрах и других планировочных норм. После 1990 года на смену этой системе пришло финансирование на основе спроса: средства выделялись на основе удельных затрат на одного учащегося в различных областях обучения. Для обеспечения эмпирической основы финансирования по формуле, Национальный Совет по финансированию высшего образования (NHEFC) осуществил расчет таких удельных затрат. Кроме того, дополнительные средства выделяются на конкурсной основе (конкурс на основании оценки, осуществляемой специалистами в этой области).

Источник: Bergyman, 2000.

В формуле четко указано, сколько денег школа может потратить на конкретные ресурсы. В высоко децентрализованных системах практически все ресурсы, которые используются школой, предоставляются ей по формуле, в то время как в менее децентрализованных системах лишь часть ресурсов (такие, как позиции, не связанные с заработной платой) выделяются школам в денежной форме. Решения о расходовании выделенных по формуле средств принимаются на уровне школы директором

или школьным советом, или же ими совместно. При этом и директор, и школьный совет, являются подотчетными за управление делегированными им ресурсами. Используемая формула может быть очень простой и связанной с такими простыми параметрами, как соотношение между числом учителей и числом учащихся (первый этап). В ней могут также учитываться характерные потребности для достижения учебных результатов, что обеспечивается путем предоставления дополнительных ресурсов ученикам из неблагополучных семей (второй этап), или же она может быть гораздо более всеобъемлющей, построенной на учете затрат и включать в себя определенные стимулы (третий этап). Так, в Англии 75 процентов средств выделяется в зависимости от приема учащихся, 20 процентов – в зависимости от физического состояния школы, и 5 процентов – в зависимости от дополнительных потребностей учащихся. Для учета трудностей в обучении предоставляются дополнительные дотации, используя в качестве замещающей статьи Бесплатное школьное питание (% БШП).

Часто считается, что благодаря финансированию по формуле можно добиться лучшего учета потребностей и более эффективного управления. Кроме того, считается также, что финансирование по формуле способствует повышению прозрачности, поскольку стоящая задача и последовательно используемая формула определяют, сколько средств будет выделено каждой школе, о чем известно школе и что может быть доведено до сведения общественности. И, наконец, считается, что финансирование по формуле способствует лучшей подотчетности благодаря приближению к пользователям, содействию широкому участию и развитию чувства собственности. В то же время можно утверждать, что внедрение финансирования по формуле и делегирование права принятия решений о расходовании средств может увеличить возможности для мошенничества, поскольку гораздо больше людей получают непосредственный доступ к денежным средствам. Очевидно, все зависит от того, «как формула финансирования работает на практике». МИПО провел сравнительное исследование в Австралии (штат Виктория), Бразилии (штат Рио-Гранде ду Сол), Польше и Великобритании (Англия) для проверки и документального подтверждения того, что финансирование по формуле может способствовать повышению надежности показателей, используемых

От финансирования по формуле можно ожидать большего соответствия потребностям и надлежащего управления.

для определения сумм (вопрос прозрачности), а также степени выполнения требований по использованию средств на уровне школы (вопрос подотчетности)⁵.

Результаты этого исследования показывают, что финансирование по формуле действительно способно повысить прозрачность и подотчетность. Однако для того чтобы это произошло, необходимо выолнить ряд основных требований, включая следующие:

- четкое понимание формулы всеми заинтересованными сторонами;
 - надежная система сбора и проверки данных;
 - соответствующие механизмы финансового управления на уровне школы;
 - соответствующие методы проведения аудитов школьных счетов; и
 - эффективные инструменты обнаружения мошенничества и коррупции.
- Более подробно эти пять основных требований рассматриваются далее.

Четкое понимание формулы всеми заинтересованными сторонами

Результаты исследований показывают, что для того чтобы финансирование по формуле могло в полной мере реализовать свой потенциал по повышению прозрачности, важно предоставлять финансовую информацию широкой общественности. В различных странах закон требует публикации различных объемов информации о выделении школьных бюджетов и расходовании школами средств из этих сумм. Во всех участвовавших в исследовании странах (включая Польшу), информация предоставляется всем желающим, хотя широкого интереса к ней не наблюдается. Кроме того, в некоторых странах закон требует публикации финансовой информации и обучения персонала школ в области финансового менеджмента. Наиболее широкие законодательные требования в этой области существуют в Англии, за которой следуют Бразилия и Австралия. В Англии публикация бюджета образования способна мобилизовать налогоплательщиков на защиту финансирования школ.

Однако, прозрачность зависит не только от наличия информации, но и от того, в какой степени она является доступной и понятной всем

5. См. Levačić and Downes, 2003.

заинтересованным школьными делами сторонам. В некоторых странах сложность формулы может стать препятствием на пути к ее доступности и интерпретации. В большинстве стран это относится к учителям, членам местных общин и родителям (в Польше правила ведения бухгалтерского учета считаются особенно сложными для понимания людьми, не являющимися бухгалтерами). Сложность может также быть ограничивающим фактором для директоров школ и школьных советов.

Однако, прозрачность зависит не только от наличия информации, но и от того, в какой степени она является доступной и понятной всем заинтересованным школьными делами сторонам.

Как показывает опыт школьных советов в штате Виктория и других штатах Австралии (а также в Индонезии и Таиланде), это препятствие можно преодолеть благодаря соответствующему обучению: После первоначального обучения школьные советы могли эффективно выполнять свои функции. Что касается директоров школ, то в Англии после 1990 года новые директора должны пройти обучение и получить Общенациональную профессиональную квалификацию руководителя, что включает в себя овладение навыками понимания финансовых вопросов.

Точность данных и их проверка

Выделение средств по формуле требует от школьного уровня данных по всем включенным в формулу показателям. Как говорилось ранее, важно избегать создания для школ порочных стимулов, которые бы провоцировали их на представление искаженной информации (см. *Таблицу 4.1*). Например, если в формуле используются показатели учебных потребностей учащихся, они не должны основываться на результатах тестирования, которое проводит сама школа, поскольку это может создавать у директоров стимул к поощрению низких балльных оценок. Предотвратить эту опасность можно при помощи различных стратегий. Одна из них состоит в том, чтобы включать в формулу переменные, на которые сама школа повлиять не в состоянии: к примеру, затраты на оплату коммунальных услуг рассчитываются не на основании затрат прошлых лет, а исходя из размера школы, состояния зданий и различных климатических условий. Суть еще одной стратегии состоит в получении хотя бы некоторых данных о школе, например, данных о наборе, при помощи внешних механизмов, хотя такой подход, несомненно, может оказаться весьма дорогостоящим.

Окончательная стратегия состоит в использовании надежных процедур проверки данных и применении санкций за преднамеренное их искажение (см. *Таблицу 4.3*).

Таблица 4.3 Рекомендации по снижению стимулов к искажению отчетных данных о школе

Тип формулы	Оказываемое воздействие	Рекомендации
Выделение средств в зависимости от размера школы	Преувеличение цифр набора	<ul style="list-style-type: none"> • Собирать данные о наборе учащихся при помощи внешних механизмов • Проверять точность извне (сбор данных два-три раза в год)
Затраты на коммунальные услуги покрываются на основании затрат прошлых лет	Отсутствуют стимулы для более эффективного расходования энергии, воды и телефонов	<ul style="list-style-type: none"> • Включать переменные, которые прогнозируют сумму, которую школа должна израсходовать, но на которые сама не может повлиять (например, размер и состояние зданий, климатические условия)
Показатели учебных потребностей учащихся	Стимул для директоров поощрять низкие балльные оценки	<ul style="list-style-type: none"> • Не использовать результаты тестирования, которое школа проводит своими силами
Данные для расчета дополнительного финансирования получают от школы (социо-экономическая ситуация, бедность, этнический состав, язык)	У директоров возникает соблазн фальсифицировать статистические результаты	<ul style="list-style-type: none"> • Проверять точность извне

В четырех странах, участвовавших в сравнительном исследовании МИПО, точность данных о школах проверяется различными путями. В штате Виктория (Австралия) данные о наборе учащихся собираются четыре раза в год: три раза самой школой и один раз – группой представителей внешнего органа власти. В Англии точность данных о школах проверяется аудиторами местного органа образования, посещающими школы инспекторами Управления стандартов в образовании, а также сотрудниками Аудиторской комиссии в ходе периодических посещений. В штате Рио-Гранде ду Сол, у системы сбора данных о национальном образовании имеется несколько процедур контроля качества, которые включают в себя сравнение различных наборов данных и сравнение с данными за предыдущие годы. После введения финансирования по формуле имели

место случаи предоставления недостоверной информации о количестве принятых в школы учащихся: ряд таких случаев стал заглавной темой в местных и общенациональных газетах. По большей части предоставление недостоверной информации имело своей целью добиться удовлетворения определенных интересов муниципальных властей или властей штата. В Польше процедуры проверки статистических данных основаны на обнаружении расхождений между различными годами и на использовании Национальной контрольной палатой (НКП) специальных механизмов проверки. В последних отчетах НКП были вскрыты некоторые факты предоставления неверных данных, за что директора школ понесли соответствующее наказание.

Финансовый контроль на уровне школы

Финансовый менеджмент на уровне школы, в котором состоит весь смысл финансирования по формуле, может расширить возможности для коррупции в форме мошеннического использования школьных денег для личной выгоды и подкупа или дачи взяток в процессе предоставления школой подрядов поставщикам. Для того чтобы свести до минимума этот риск, очень важно, чтобы школы работали в рамках комплексной системы *финансовых правил* (примеры финансовых правил приводятся в *Рамке 19*) и чтобы финансовые документы и процедуры школы подвергались регулярной и тщательной внешней проверке. Например, в штате Виктория (Австралия) при Департаменте образования и обучения существует подразделение финансового менеджмента, которое отвечает за финансовое регулирование школ. В Бразилии национальный закон о бюджете содержит финансовые правила, касающиеся «школьной автономии». Эти правила включают в себя, в частности, разделение обязанностей и четкие ограничения в области санкционирования расходов. В Англии каждый местный орган образования отвечает за разработку своей собственной «Схемы финансового менеджмента», а все школы должны иметь ряд финансовых правил обязательного минимального содержания. В Польше существует система учета двух типов: центральное подразделение учета, которое ведет учет для всех школ; и децентрализованные подразделения учета, которые призваны обнаруживать искаженные данные на уровне школы.

Рамка 19. Примеры финансовых правил

Финансовые правила включают в себя:

- жесткие ограничения на санкционирование расходов;
- разделение обязанностей (т.е. разделение функций оформления заказов или выставления счетов-фактур, оплаты и проверки товаров или товарных чеков);
- финансовый учет и отчетность;
- заказ товаров (процесс проведения тендеров);
- точный учет ликвидированного или списанного оборудования;
- ведение инвентарных ведомостей оборудования (включая списание);
- требование нескольких подписей на чеках и кредитовых авизо;
- осуществление любых операций с наличными деньгами в школе (включая требование о нескольких подписях при совершении операций с наличнымими);
- контроль платежей, осуществляемых кредитной карточкой (включая разрешение на покрытие затрат при помощи кредитной карточки);
- получение предложений цены от нескольких поставщиков и проведение закрытых конкурентных торгов; и
- заявления о финансовой заинтересованности от подрядчиков, участвующих в торгах.

Требование, чтобы школы осуществляли все свои финансовые операции через систему государственного казначейства, а не через банковские счета, может сократить возможности для хищения денежных средств персоналом на уровне школы, однако так происходит не всегда. В Англии школы должны иметь банковские счета, на которые местный орган образования регулярно переводит средства для оплаты всех расходов, включая заработную плату, в то время как Швеция, Финляндия и Исландия не разрешают школам иметь банковские счета: они должны работать через казначейство. Однако для того, чтобы такая система функционировала нормально, казначейство должно предоставлять школам эффективные банковские услуги и работать точно, оперативно и гибко. Так работает система в скандинавских странах, однако совершенно не обязательно, что она будет работать в таких странах переходного периода как Босния, Венгрия или Россия. В самом деле, система казначейства в этих странах часто работает медленно и неповоротливо. В таких условиях механизмы финансового контроля, созданные для недопущения коррупции, лишь снижают эффективность, поскольку школы лишаются гибкости при выборе того, как использовать ресурсы, или же их удерживает от получения своих собственных доходов опасение, что они не смогут извлечь их из казначейства.

Для сокращения возможностей мошенничества, в рамках финансовых правил важно осуществлять *тщательную проверку бюджета на уровне школы*. Теоретически, все финансовые операции должны регистрироваться в бюджетных счетах, а также необходимо, чтобы регулярно составлялись финансовые отчеты, и директор школы, школьные специалисты по финансам и члены школьного совета осуществляли их мониторинг. В реальной жизни практика разных стран различается. В то время как в Австралии и Англии весьма схожие процессы бюджетного надзора, которые основаны на точной регистрации финансовой информации и отчетности по ней, довольно жестко контролируются школьным советом, в штате Рио-Гранде ду Сол (Бразилия) или Польше этого нет.

Наконец, некомпетентность или незнание персоналом школы или членами совета правильных процедур совершенно очевидно приводит к повышению риска ненадлежащего использования средств. В Польше, к примеру, большинство директоров школ является учителями, которые не очень хорошо разбираются в тонкостях бюджетных процедур. Это создает опасность ненадлежащего использования средств – умышленного или нет. Отсюда возникает огромная важность обучения директоров школ, работников, оказывающих финансовую поддержку и членов школьного совета, с тем чтобы они могли удовлетворительно выполнять требования финансовых правил. Кроме того, персонал школ необходимо обучать применению информационных систем компьютеризированного менеджмента. В Австралии и Англии существует система профессионального развития; в Рио-Гранде ду Сол (Бразилия), центральный орган власти штата выпускает и распространяет пособие по финансовой автономии, которое включает в себя информацию по конкретному законодательству, общую информацию по формуле финансирования, а также рекомендации по управленческой деятельности.

Аудиты школьных счетов

Одних лишь проверок бюджета не достаточно для предотвращения мошенничества или некомпетентности в управлении школьными финансами, поскольку сама по себе эта деятельность не может обеспечить точности финансовых отчетов или полного выполнения требований финансовых правил. Эту функцию выполняет аудит. Поэтому школам необходимо проводить внутренние аудиты, особенно оборудования и другого имущества,

а также проверять «следы» аудита с момента размещения заказа до получения счета-фактуры, осуществления платежа, получения квитанции и проверки доставки товара. Кроме того, необходимо также регулярно сопоставлять выписки из банковских счетов с собственной финансовой документацией школ. Но несмотря на это, очевидно, что внутренних аудитов не достаточно для предотвращения мошенничества со стороны персонала школы. Необходимо также регулярно проводить внешние аудиты. Делать это может либо орган образования, либо частные аудиторы (не работающие в школах). Дополнительную проверку может обеспечить аудит на более высоком уровне, который проводит центральный орган, отвечающий за честность и эффективность государственного сектора (более подробную информацию см. в *Главе 3*).

В Рио-Гранде ду Сол (Бразилия) и в Польше в школах редко проводятся внешние аудиты. Так, Государственная Счетная палата в Бразилии проводит очень мало аудитов именно в школах, и делает это только в том случае, когда ее внимание обращают на какие-либо проблемы. В результате этого основная ответственность за проведение аудитов ложится на школьные советы и местные власти, участие которых, как представляется, играет важнейшую роль в обеспечении качества и регулярности проведения аудитов. Однако, как показывает опыт, этим органам обычно не удается добиться от директоров школ подотчетности по финансовому менеджменту школ. В реальности, они редко обладают необходимым для проведения аудитов потенциалом и не проводят их на регулярной основе. Тем не менее, в обеих странах сообщалось о случаях выявления неудовлетворительных финансовых процедур благодаря аудитам. Например, в Польше Национальная контрольная палата (ПКП) опубликовала ряд отчетов по сектору образования, два из которых касались финансирования негосударственных школ, в которых отмечались факты предоставления школами ложных данных об учащихся и неправильных расчетах дотаций, выделяемых школам муниципалитетами (или значительных задержек в их предоставлении).

Подход, который используется в штате Виктория (Австралия), где были предприняты огромные усилия в области проведения мониторинга, контроля и аудита, является более систематическим. В нем одновременно применяются внутренние и внешние аудиты. В то же время, Генеральный аудитор отвечает за проведение аудитов финансовых отчетов организаций

государственного сектора (некоторые сделанные им выводы относительно школ приводятся в *Рамке 20*). В связи с широким использованием компьютерных технологий, ресурсов на решение этих задач выделяется немного. Опыт Англии говорит о том же. Существует три уровня аудита: на уровне школы; внутренний (для местного органа власти); и внешний (силами районного аудитора). В целях сокращения затрат, внешние аудиты проводятся лишь выборочно. Это означает, что несмотря на их разубеждающее воздействие на практику мошеннических действий, внутренние аудиты школ все равно остаются основным средством защиты от неправомерного использования государственных средств. Такие внутренние аудиты предпринимаются в соответствии с планом периодических проверок: в среднем, один раз в четыре года – для начальных школ, и один раз в два года – для средних школ.

Рамка 20. Отчет Генерального аудитора (Штат Виктория): некоторые выводы

Самый последний отчет включал в себя специальный анализ управления наличностью в школах, в ходе которого изучалось соответствие требованиям практики финансового менеджмента школ при использовании различных ресурсов. Он выявил существование четких взаимосвязей между школьными уставами и бюджетами, и установил, что, как правило, школы обеспечивают сбалансированность бюджетов. “Тем не менее, возникло ощущение, что школьным советам можно было бы предоставлять больше информации об имеющихся средствах и статьях бюджета, и что им следует активнее участвовать в процессе подготовки бюджета”. Более важным является тот факт, что в отчете отмечается “отсутствие в бюджетном документе элементов долгосрочного планирования”. В нем рекомендуется “дать школам определенные рекомендации, призванные помочь им в создании систем финансового менеджмента, которые позволили бы принимать более эффективные решения; средним школам – в улучшении практики управления наличностью, повышении точности отчетной документации об использовании наличных средств, совершенствовании регистрации финансовых решений на заседаниях школьного совета, а также улучшении навыков финансового менеджмента”.

Источник: State of Victoria (Australia), 2003: 43.

Выявление мошенничества и коррупции

Ни в одной из четырех изучавшихся стран не высказывалось серьезной озабоченности проблемами мошенничества и коррупции применительно к школьным средствам и ресурсам. Тем не менее, в каждой из них

приводились конкретные случаи мошеннической практики или коррупции. Так, в штате Виктория (Австралия), аудит выявил нарушений при приеме учащихся на сумму 7 700 000 австралийских долларов (AUD). В 2003 году директору одной из школ в Англии был вынесен обвинительный приговор за кражу 500 000 британских фунтов (£) из бюджета школы. Кроме того, были выявлены случаи мошенничества с неофициальными средствами в наличной форме (связанные со сбором денег на школьные экскурсии или школьные обеды, проведением мероприятий по фандрайзингу, и т.д.). В Рио-Гранде ду Сол (Бразилия) были выявлены различные возможности для коррупции, включая раздутие статистических данных о наборе (некоторые включенные в списки учащиеся уже бросили учебу) и манипуляции с правилами заключения договоров (например, школы получали фальшивые квитанции, или же продавцы, специализирующиеся на школьных товарах, оборудовании и услугах, предлагали свою продукцию вместе с другими фальшивыми предложениями.).

В данном случае существует две задачи: выяснить, сопровождалось ли введение финансирования по формуле сокращением мошеннической практики в указанных странах, а также определить ключевые факторы, способствующие сокращению возможностей для мошенничества в децентрализованной системе финансирования. Из результатов анализа можно извлечь следующие уроки:

- в *Виктории* существует общее мнение, что после введения финансирования по формуле не было выявлено изменений в масштабах выявленной коррупции, или, по крайней мере, не собирались данные, которые позволили бы сделать по этому вопросу информированное суждение. Однако, предполагается, что если бы одновременно с введением такого подхода не были бы внедрены соответствующие механизмы выполнения требований и мониторинга, сложность формулы могла бы расширить возможности для мошенничества или коррупции. Такие механизмы, включая сбор сведений в школах, который обеспечивает школам независимую проверку количества набранных ими учащихся, требуют ресурсов. Однако без них возможности для мошенничества и коррупции были бы гораздо значительнее;
- аналогично, децентрализация финансирования в *Англии* теоретически должна была бы расширить возможности для коррупции на уровне

школы. Однако, поскольку она сопровождалась более жесткими процедурами надзора, аудита и отчетности перед общественностью, риск неправомерного использования средств в личных целях был ограничен. В то же время, в представленном недавно отчете Аудиторской комиссии говорится, что значительная часть выявленных в школах случаев мошенничества связана с добровольными фондами. Поскольку эти фонды являются частными, они не подлежат аудиторской проверке со стороны местных органов образования. Согласно закону, они должны проверяться силами независимых структур, а местные органы образования могут настаивать на праве ознакомиться с сертификатом аудита. Однако, некоторые местные органы образования не подвергают сомнению управляющих, которые выступают в роли аудиторов таких добровольных фондов, что, в свою очередь, может привести к незамеченному мошенничеству; и

- в Польше после введения финансирования по формуле не было официально зарегистрировано или зафиксировано никаких изменений в области коррупции. Однако, Контрольная палата (НКП) еще не проводила каких-либо комплексных исследований в области выделения государственных средств школам местными органами власти. Основной причиной озабоченности является непрозрачный характер финансовой системы отдельных школ. Действительно, даже после того как *gminas* (местные власти) внедрили систему ваучеров, они не использовали их для предоставления полной информации о школьных финансах.

В заключение, изучение конкретных случаев свидетельствует, что неотъемлемыми чертами прозрачных схем финансирования на местном уровне являются хорошее знание формулы и доступность информации для широкой общественности, а также четкие финансовые правила и

Нелегко добиться компромисса между более сложными формулами, необходимыми для справедливого распределения средств, и более простыми формулами, гарантирующими лучшее понимание а, значит, и более высокую прозрачность.

надлежащий контроль за финансами местных органов власти. В то же время, важнейшими требованиями по обеспечению подотчетности являются ответственное отношение, механизмы аудита и сертификации, а также контроль со стороны органов более высокого уровня. (см. Таблицу 4.4). Если не будут выполнены эти многочисленные

требования, принятие системы финансирования по формуле способно не сузить, а скорее расширить возможности для непропорционального использования средств. В этих условиях нелегко добиться компромисса между более сложными формулами, необходимыми для справедливого распределения средств между школами, и более простыми формулами, гарантирующими лучшее понимание а, значит, и более высокую прозрачность.

Таблица 4.4 Финансирование по формуле, прозрачность и подотчетность

<i>Финансирование по формуле и прозрачность</i>		
<i>За</i>	<i>Против</i>	<i>Как решить?</i>
Знание формулы	• Слишком сложна	• Справедливость/ прозрачность
Предоставление данных / показателей	• Манипулирование данными	• ИКТ • Использование различных источников • Внутренний аудит
Финансовые правила/контроль	• Не выполняются • Отсутствие потенциала • Непрозрачность правил • Отсутствие регулярного контроля	• Казначейство/банковский счет • Аутсорсинг/обучение • Национальные стандарты • Фактор затрат
<i>Финансирование по формуле и подотчетность</i>		
<i>За</i>	<i>Против</i>	<i>Как решить?</i>
Ответственность	• Слабость местных властей/ местного органа образования	• ИКТ
Цепочка подотчетности	• Манипулирование данными	• Нарращивание потенциала
Аудит/сертификация	• Структура власти	• Изменить процедуры
Контроль со стороны более высокого уровня	• Требуются затраты	• Привлечь структуру контроля

2. Разработка системы дотаций, исчисленных в определенной сумме на человека, в контексте реконструкции

Дотации или стипендии школам часто предоставляются, имея в виду какие-то конкретные цели, например, повышение справедливости за счет более целенаправленного предоставления средств бенефициарам, и/или создание стимулов для повышения качества и эффективности образования. Условия

нехватки ресурсов или слабости государственного управления особенно благоприятствуют внедрению таких механизмов. Поэтому дотации часто используются в странах, находящихся в состоянии кризиса или перестройки, когда необходимо удовлетворить насущные и неотложные нужды, и, в то же время, располагающих очень ограниченными ресурсами и не имеющих надежной административной структуры. К примеру, в Индонезии система дотаций была создана для скорейшего и эффективного решения задачи оказания помощи самым бедным и самым нуждающимся школам и отдельным людям. Аналогичным образом, в странах переходного периода, которые характеризуются нехваткой ресурсов, дотации иногда используются для направления средств избранным пользователям системы образования. Так, государственные власти Киргизстана ввели плату за поступление в университет. Однако при этом они разработали систему грантов для тех учащихся, которые показали наилучшие результаты во время вступительных экзаменов или тестов в университет (их называют «студентами-контрактниками»). Эти гранты распределяются по университетам и предметам обучения. Однако, даже несмотря на то, что основной целью этих грантов не является повышение прозрачности и подотчетности в области финансирования образования, они все равно могут способствовать этому, сокращая административную иерархию и содействуя более прямым потокам средств.

Именно имея в виду эту цель, в Индонезии были созданы Программа предоставления стипендий и грантов (SGP) и Программа грантов на совершенствование школ (SIGP) для противодействия результатам острого экономического кризиса, с которым страна столкнулась в секторе образования⁶. Таким образом, в рамках SGP каждый из 6 800 000 учащихся начальной и средней школы на протяжении 5 лет (1998-2002 гг.) получал стипендию, эквивалентную US\$16-40 в год; и на протяжении того же периода 132 000 школ (60 процентов от общего количества) получали гранты в сумме, эквивалентной US\$270-US\$1 300, в качестве операционных средств. В рамках SIGP, гранты предоставлялись непосредственно школам для оказания им помощи в обновлении их зданий, предоставлении учебных материалов и развитии их учебного потенциала. На протяжении пяти лет реализации

6. SGP получила значительную поддержку от многих доноров, главным образом от Азиатского банка развития и Всемирного Банка. Начиная с середины 2000 года правительство королевства Нидерланды внесло значительный вклад в программу SGP, профинансировав SIGP в качестве ее подпрограммы и предоставив средства на сокращение задолженности.

этой программы (2000-2004 гг.) ее бенефициарами стали 8 001 школ (примерно в 130 районах), которые получили приблизительно 60 миллионов долларов США. В рамках программы предоставлялось три вида грантов. Около одной четверти грантов в денежном выражении было направлено на помощь школам, которым приходилось решать проблему наплыва учащихся из числа перемещенных внутри страны лиц или проблему борьбы с физическими последствиями природных или социальных катастроф, а остальные гранты были связаны с решением проблемы бедности и предназначались для самых нуждающихся школ в беднейших районах.

Результаты программ SGP и SIGP оказались очень позитивными. Действительно, они способствовали поддержанию цифр набора учащихся на уровне, который существовал до кризиса, а также оказали такую необходимую финансовую помощь в поддержании качества образования. Как и ожидалось, средства в основном использовались для физического восстановления школ, однако гранты также внесли непосредственный вклад в улучшение условий преподавания и обучения, благодаря восстановлению зданий и обстановки, изменению в лучшую сторону соотношения между числом учителей и числом учащихся, а также наличию большего количества учебников. Кроме того, и гранты, и стипендии оказали важную поддержку многим бедным семьям. Однако влияние этих программ было неравномерным, и, особенно на последних этапах их реализации, имели место случаи неправильных закупок, несоответствующего качества строительства зданий и выполнения работ. Более того, в 2003 году в прессе появились сообщения о фактах мошенничества и коррупции. В этих сообщениях, помимо прочего, делались ссылки на случаи сговора с поставщиками товаров и услуг; использование средств грантов на приобретение ненужных товаров; осуществление противозаконных выплат чиновникам, НПО, журналистам и т.д.; а также на перевод средств на частные счета. Конечно же, процент утечки средств в результате этой мошеннической практики оценить трудно, хотя выдвигается цифра в 30 процентов.

МИПО заказал монографию, посвященную программам SGP и SIGP, для того чтобы извлечь уроки как из их успехов, так и неудач. В самом деле, эти инициативы характеризуются рядом инновационных особенностей, которые дали им возможность принести значительные результаты, несмотря на сложные условия, в которых они разрабатывались. К ним, в

частности, относятся: (i) выделение средств на основе индекса бедности; (ii) прямой перевод средств школам; (iii) комплексные директивы относительно процедур; (iv) всестороннее обучение членов комиссий (контроль со стороны общественности); и (v) независимый мониторинг. В то же время, эти особенности, которые, как предполагалось, должны были служить достаточными мерами защиты от мошенничества и коррупции, не помешали злоупотреблениям в процессе реализации программ. Эта проблема будет дополнительно анализироваться далее с использованием глубокого исследования, проведенного Бэнсом (Baines (2006)).

Выделение средств на основе финансирования по формуле

Программа SGP была разработана таким образом, чтобы оказывать адресную помощь ученикам и школам, в наибольшей степени страдающим от кризиса. В связи с этим выделение средств из центра районам осуществлялось на основе индекса бедности, согласованного между донорами и правительством Индонезии, а не исходя из общей численности населения, как это делалось ранее. Школы-получатели средств были ранжированы в соответствии с составными формулами, по которым определялись относительные потребности; в их число входили количество учащихся из бедных семей, уровень взимаемой школами платы, а также статус общин в существующей государственной схеме борьбы с бедностью (IDT). Согласно официальным требованиям программы SGP, не менее 50 процентов всех стипендий должно было выделяться девочкам. В рамках программы SIGP целевыми было меньше районов. В ходе первого этапа (SIGP 1), около одной четверти грантов в денежном выражении было направлено на помощь школам, которым приходилось решать проблему наплыва учащихся из числа перемещенных внутри страны лиц или проблему борьбы с физическими последствиями природных или социальных катастроф. Однако, большая часть грантов в рамках SIGP 1 и все гранты в SIGP 2, были связаны с решением проблемы бедности и предназначались для самых нуждающихся школ в беднейших районах.

Принятие единовременных грантов в качестве основного механизма финансирования школ очевидно было связано с желанием лучше учитывать местные потребности, а также повысить прозрачность при выделении бюджета. Однако, как показали оценки, школы и отдельные лица, получавшие средства, совсем не обязательно были теми, кому они в первую очередь

предназначались программами. Поэтому остаются некоторые сомнения относительно того, пошли ли средства в школы, которые испытывают наибольшее давление за счет притока беженцев. Так же, существует некоторая неуверенность в том, смогло ли распределение средств между районами и внутри самих районов осуществить главную цель борьбы с бедностью – в реальности использование согласованного индекса бедности привело к аномальным результатам. Как следствие, нельзя с уверенностью заявить, что 10 процентов школ в 10 процентах беднейших районов получило помощь. И, наконец, средства действительно дошли до поврежденных школ, но совсем не обязательно – до наиболее пострадавших.

Одной из важных проблем в данном случае является определение точных критериев выбора бенефициаров программы; поэтому было предложено доработать программы с точки зрения их направленности на борьбу с бедностью и выбирать районы, имеющие право на получение помощи, на основании измененных критериев. Еще одним важным ограничивающим фактором было отсутствие достоверных данных о состоянии школ и экономическом положении районов их охвата. В реальности, в ходе реализации программ SGP и SIGP было получено и собрано много данных, однако плохое управление потоками информации ограничило их полезность. В более широком плане, недостаток средств для покрытия затрат на деятельность в области управления был назван основной слабой стороной программ. Говоря в том же ключе, было подчеркнуто, что не вполне обоснованным оказалось предположение о том, что затраты на сбор данных и отбор школ, помимо прочих затрат, станут вкладом районов в реализацию программ. Как результат, было рекомендовано достичь соглашения, согласно которому центр будет обсуждать с районами диапазон услуг и утверждать цену каждой из этих услуг.

Еще одним соображением здесь является размер каждого гранта и то, в какой степени он удовлетворяет различные потребности. Применительно к программам SGP и SIGP случалось так, что в одних случаях грантов оказывалось достаточно для удовлетворения потребностей школ. В других случаях этих грантов не хватало, а в некоторых оказывалось даже больше, чем требовалось. Это еще раз демонстрирует сложность достижения баланса между простой и прозрачной формулой, которую едва ли можно обойти, и более сложной формулой, которая способна увязать размер

грантов с различными потребностями, но при этом может быть менее прозрачной и, следовательно, подверженной мошеннической практике. Это уравнение сложно решить в общих чертах. Однако, на основании наблюдений за реализацией программ SGP и SIGP представляется, что жесткость системы грантов, которые разрабатываются централизованно для того, чтобы гарантировать справедливое распределение ресурсов (даже если они и осуществляются на местном уровне), не обязательно соответствует потребностям населения, живущего в конкретных условиях. Одной из альтернатив могла бы стать разработка в таких условиях иных механизмов, чем предоставление грантов школам. Другой могло бы стать предоставление районным комитетам, в духе децентрализации, более значительных полномочий в области принятия решений по выделению ресурсов.

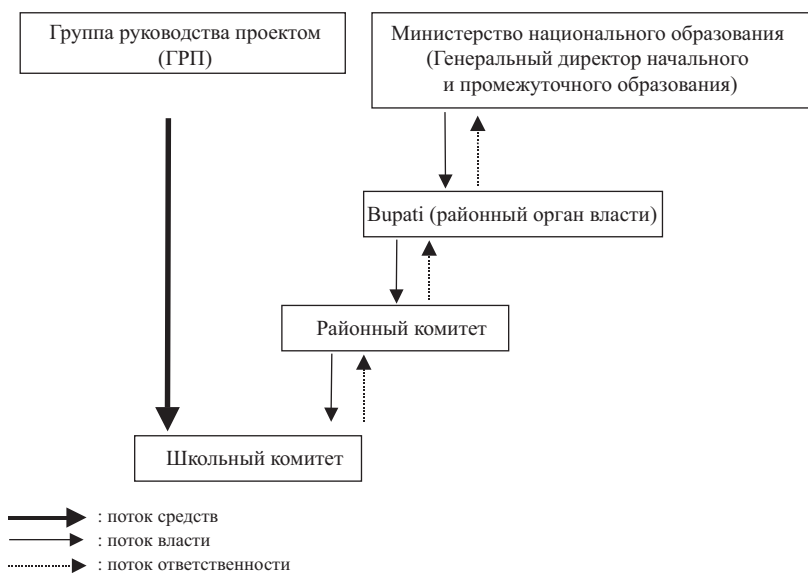
Прямой перевод средств школам

В рамках SGP и SIGP, средства направлялись непосредственно школам (см. *Рисунок 4.2*), имея своей целью ускорить доставку средств и избежать эффекта фильтрации при их прохождении вниз по уровням административной надстройки. Говоря более конкретно, после того как в центре была определена система выделения средств районам, за выбор бенефициаров отвечали мультисекторные комитеты на уровне района и подрайона, в состав которых входили представители неправительственных организаций. Так происходило выделение определенных денежных сумм конкретным школам-получателям. После того как средства были выделены, школам разрешалось их расходовать в рамках довольно либеральных параметров. Это входило в противоречие с существовавшей ранее практикой: Действительно, ранее система фильтровала операционные средства, прежде чем они попадали в школы, а все оставшиеся средства обычно расходовались чиновниками от имени школ и предоставлялись в виде товаров и услуг, но не наличных денег. Такое изменение в культуре было очевидно связано с желанием повысить прозрачность и подотчетность, а также стимулировать принятие решений на местном уровне и воспитывать чувство «собственности».

Программы SGP и SIGP обходили не только административную иерархию, но и систему государственного казначейства. В реальности, SGP использовала почту, а SIGP – банковскую систему. Несмотря на то, что у почтовой службы возникал ряд трудностей, с учетом необходимости обрабатывать

множество операций, а у банка «Bank Rakyat Indonesia» (BRI) были некоторые проблемы с получением точных данных о счетах школ из всех участвующих в программе районов, в целом переводы осуществлялись быстро и эффективно. В принципе, эту систему прямых платежей через программы SGP и SIGP можно считать очень успешной. Во-первых, она помогла лучше увязать расходы с потребностями; во-вторых, за рядом исключений, она дала возможность своевременно доставлять необходимые суммы денег целевым получателям; в-третьих, она побудила школы более активно брать дела в свои руки. Платежи практически на 100 процентов осуществлялись за счет реализации программ, что уже является заслуживающим похвалы достижением. Однако, если удалось избежать основной части рисков, связанных с отвлечением или присвоением средств, которые существовали в предыдущей системе, то возникли новые возможности для злоупотреблений:

Рисунок 4.2 Прямой перевод средств через индонезийские программы SIGP и SGP



Источник: Adapted from Baines, 2005.

- В ряде случаев местные чиновники отвлекали средства из школ-получателей грантов. Поскольку средства напрямую попадали в школы, их больше нельзя было отфильтровывать по мере прохождения по системе. Вместо этого их перекачивали из школ другими методами: беря взятки за оказание влияния в процессе выбора получателей грантов; облагая школы «налогами» за предоставляемые услуги или преимущества; входя в сговор с местными строительными подрядчиками, торпедуя требование, чтобы управление ремонтными работами осуществляла школа; а также заключая от имени школ непрозрачные и неподотчетные договоры на покупку учебников и мебели в рамках системы централизованных закупок, и т.д.;
- В случае SGP опыт доказал непрактичность системы, при которой большое число учащихся самостоятельно получало предназначенные им деньги на почте. В конечном итоге, программе пришлось вернуться к идее о том, чтобы деньги на почте получали представители школ. Вследствие этого студенты были лишены ощущения права собственности на свою стипендию. А стипендии постепенно стали рассматриваться не как собственность учащихся, а как субсидия школам для покрытия их расходов. Так, имели место случаи, когда директора школ отказывались передавать учащимся какие-либо деньги, утверждая, что деньги нужны школе.

Прямых потоков средств недостаточно для предотвращения злоупотреблений и сокращения вмешательства посредников.

Это показывает, что прямых потоков средств недостаточно для предотвращения злоупотреблений и сокращения вмешательства посредников. Важнейшими требованиями с точки зрения обеспечения более высокой прозрачности и подотчетности, помимо независимого

мониторинга и контроля, являются комплексные директивы относительно процедур и механизмы контроля со стороны общественности.

Комплексные директивы относительно процедур

При реализации программ SGP и SIGP сильный акцент делался на регулятивные подходы, и ставилась определенная цель – ограничить случаи злоупотреблений. Поэтому с самого начала были четко сформулированы финансовые правила, касающиеся требования о наличии подписей двух

человек при снятии наличных, участия представителей гражданского общества в комитетах, публикации финансовой информации, и контроля со стороны общественности, и т.п. Они были претворены в комплексные директивы и широко распространены. Были также определены правила и форматы планирования, осуществления затрат из дотационных средств, а также контроля за их расходованием. На этой основе были разработаны простые инструменты финансового менеджмента, такие как школьные бюджеты или планы расходов. Тем не менее, искажения правил в процессе реализации имели место: Некоторые школьные комитеты намеренно неправильно толковали директивы, привлекая подрядчиков для управления дотационными средствами от их имени. Это открывало различные возможности для мошенничества, когда, например, подрядчики получали деньги из банка и оставляли их у себя в качестве оплаты за свою работу.

Конечно, регулятивную систему можно совершенствовать бесконечно. Можно закрыть некоторые лазейки, обнаруженные в ходе реализации программы, а людям, осуществляющим программу, лучше объяснять основополагающие принципы, и т.д. Однако опыт программ SGP и SIGP свидетельствует, что даже очень четких и детальных регулятивных рамок, задуманных в качестве средства противодействия коррупции, может оказаться недостаточно для предотвращения недобросовестной практики. *Рамка 21* служит наглядной иллюстрацией того, что даже детальные процедуры бухгалтерского учета можно обойти, а вспомогательную документацию – фальсифицировать (например, подделывать подписи получателей стипендий, оформлять фиктивные ордера и квитанции, регистрировать преувеличенные количества, и т.п.). Бейнс (Baines (2006: 103)) подытоживает это следующим образом: “Дело обстоит так, как если бы надежда на регулирование рассматривалась в качестве замены более сложной работы по гарантированию выполнения правил”. Это особенно актуально, когда, со временем, возникает своего рода ‘рутина’ в процессе реализации.

Рамка 21. Пределы регулятивных подходов к обузданию коррупции

Процедуры государственного учета исходят из того предположения, что, если очень детально определить каждую строку и предписать заранее установленные издержки на единицу продукции, можно точно зафиксировать затраты по отношению к плану, сократить до минимума свободу действий, и таким образом избежать неправомерных действий. Например, в абсолютном большинстве случаев окончательная отчетность школ, в которой регистрировалось использование средств программы SIGP, были зеркальной копией плана расходов. На самом деле имеет место совершенно противоположное. Принцип обнародования приносится в жертву в попытках сделать так, чтобы цифры выглядели правильно. Фальсификация вспомогательной документации и широкое использование внебалансовых операций означают, что в отчетности цифры четко согласуются, но совсем необязательно соответствуют истине. Вопреки желаемым результатам, процедуры государственного учета фактически создают прекрасную ширму для самых разнообразных видов нечестных действий.

Источник: Ehrmann and Baines, 2003: 17.

На основании уроков, извлеченных из индонезийского опыта, можно дать несколько рекомендаций по усилению роли регулятивных рамок в повышении прозрачности и подотчетности в области финансирования образования:

- для оказания школам помощи в составлении планов затрат, социализация должна включать в себя обучение бухгалтерскому учету, а также принципам и практическим аспектам финансового менеджмента;
- для облегчения нагрузки на школы и увеличение доли отчетов, которые действительно доводятся до завершения, необходимо разработать оптимальный формат отчетности; и
- требования к отчетности должны быть направлены на выполнение трех основных задач: обеспечивать инструменты рабочего управления, гарантировать, что деньги были потрачены и данные об этом зафиксированы должным образом, и предоставлять абсолютный минимум актуальной информации, который будет достаточным и необходимым для осуществления надзора.

В заключение следует сказать, что программа может быть построена таким образом, чтобы преуспеть, помимо прочего, в создании детальной регулятивной базы и определении четких требований к отчетности, и при этом оказаться неспособной гарантировать предотвращение всех возможных проявлений коррупции. Другими словами, регулятивная и

В условиях отсутствия финансового контроля практически любая финансовая операция потенциально может стать предметом фальсификации.

процедурная система является, несомненно, обязательным условием повышения прозрачности и подотчетности, но она не обеспечит эффективности сама по себе, если не будет использоваться в рамках «культуры контроля». Действительно, в условиях отсутствия финансового контроля практически любая финансовая операция потенциально может стать предметом фальсификации.

Всестороннее обучение членов комиссий (контроль со стороны общественности)

Программы SGP и SIGP исходили из предположения, что децентрализация и участие граждан на местах могут способствовать повышению прозрачности и подотчетности финансовых и управленческих процессов за счет усиления контроля со стороны общественности. Поэтому в рамках этих двух программ отбор бенефициаров грантов и стипендий осуществлялся мультисекторными комиссиями на районном и местном уровне, в состав каждой из которых входили представители неправительственных организаций. Аналогично, на уровне школы за реализацию программ отвечали школьные комитеты, в состав которых входили представители общественности. Организаторы этих программ прекрасно понимали, что для обеспечения их эффективности, участие местных представителей должно сопровождаться соответствующим обучением и поддержкой. Поэтому были созданы провинциальные и районные секретариаты, которые должны были служить пунктами контакта, организовывать внутренний мониторинг и разбираться с жалобами общественности. Консультации по техническим вопросам и помощь предоставлялись школам через сеть консультантов в области строительства, с которой централизованно был заключен соответствующий договор. Кроме того, в числе прочих инициатив была организована активная кампания в средствах массовой информации и многоступенчатая программа информационных совещаний.

Члены Центрального подразделения независимого мониторинга (CIMU) указывали, что, на самом деле, существовала устойчивая корреляция между низкой частотой случаев коррупции и высокой степенью знаний и участия общественности. Однако, даже несмотря на то, что в большинстве случаев участие общественности было очень успешным, контроль со

Отмечалась устойчивая корреляция между низкой частотой случаев коррупции и высокой степенью знаний и участия общественности.

стороны общественности не всегда работала так, как ожидалось. Ранее уже указывалось, что коррупция наблюдалась в других местах. Например, некоторые районные и местные чиновники с удовольствием принимали деньги от школ. В ряде случаев это истолковывалось как взятки, которые школы давали для оказания влияния на процесс отбора. Объясняется это несколькими факторами, а именно:

- значительной текучестью среди членов комиссий, многие из которых не прошли обучения и не были знакомы с процессами регулирования и механизмами работы с жалобами;
- излишней сложностью механизмов отчетности, которая стала большой нагрузкой для школ и не смогла обеспечить предоставление полезной информации для необходимого надзора;
- двойственной ролью районных комиссий в процессе мониторинга и надзора за деятельностью в рамках программ;
- отсутствием системы оплаты районных и местных чиновников за выполненную ими работу; и
- отсутствием права собственности на программы у тех, кто отвечал за их реализацию, и т.д.

Это ставит ряд вопросов перед другими программами или инициативами. В этой связи можно предложить три оси размышлений:

- каким образом можно организовать эффективную антикоррупционную кампанию в масштабах всей страны, которая выявляла бы вредные последствия утечки средств и способствовала бы осуществлению реального общественного контроля;
- как оптимальным образом придать официальный статус различным услугам, которые предоставляют игроки на местах (например, разработка стандартов выполнения, возможно, оплата этих услуг, и т.п.); и
- каким образом можно создать эффективные системы принятия жалоб и практического реагирования на них (например, бесплатные горячие линии, активные борцы за справедливость, детальный протокол работы с жалобами, и т.д.)

Независимый мониторинг (CIMU)

Независимый мониторинг следует рассматривать как важную предпосылку достижения подотчетности в области финансирования школ. Это имело место в рамках деятельности программ SGP и SIGP после создания Центрального подразделения независимого мониторинга (CIMU). Это подразделение отвечало за вскрытие слабых мест в структуре программы и ее реализации, а также за расследование любых возможных фактов мошенничества. Диапазон его деятельности со временем расширился и включал в себя последовательный мониторинг менеджмента программы, наращивание потенциала мониторинга в районах, отслеживание решений по жалобам, публикацию результатов и последующую работу с прессой. В рамках его деятельности был разработан полезный инструмент мониторинга, известный как «матрица расследований». Он включал в себя все изученные на данный момент проблемы, а также предпринятые соответствующие действия по их решению. Его задачей было держать в поле зрения заслужива-

Независимый мониторинг следует рассматривать как важную предпосылку достижения подотчетности в области финансирования школ.

ющие особого внимания случаи и усиливать давление с требованием принятия мер по их решению. Всего CIMU расследовало 40 случаев предполагаемой коррупции, связанной с программой SIGP.⁷ В частности, это были обвинения в адрес консультантов в области строительства, которые были наняты для консультирования школ, но взимали плату за

свои услуги, а также обвинения в коррупционном отвлечении средств, адресованных школам-получателям грантов, чиновниками из местных органов власти.

Практические примеры показывают, что CIMU оказывало сдерживающее воздействие на коррупцию. Более того, предоставлявшиеся им информация, услуги по проведению анализа и рекомендации были признаны чрезвычайно полезными для доработки и совершенствования процесса реализации программ. В этом контексте очень ценным был признан его потенциал по распространению результатов своей работы. В то же время, как уже упоминалось ранее, ему не удалось помешать коррупции. Во многих случаях проблемы остались нерешенными, и лишь немногих людей преследовали в судебном порядке. Кроме того, его услуги считались достаточно дорогостоящими:

7. См. www.cimu.or.id

Согласно оценкам, стоимость независимого мониторинга программы SIGP, например, составила около 5 процентов от общей суммы грантов, поскольку в подразделение мониторинга входили основная группа специалистов и вспомогательного персонала, а также сеть независимых региональных наблюдателей, работающих на местах (всего около 60 человек). И, наконец, оно стала своего рода «жертвой своего успеха»: Выводя на чистую воду факты неблагоприятных поступков, оно косвенно способствовало ухудшению имиджа программ SGP и SIGP, поскольку об этих фактах сообщалось в прессе, что, в свою очередь, подрывало процесс расширения программ в дальнейшем.

Важный урок, который можно извлечь из этого опыта, состоит в том, что для обеспечения эффективности, мониторинг должен осуществляться одновременно с работой по повышению принципиальности правовой системы. Если такой системы не существует, люди не ждут, что коррупцированное поведение будет наказано, что способствует развитию чувства безнаказанности.

В заключение следует сказать, что на опыте инициатив SGP и SIGP можно рассмотреть достоинства системы школьных грантов в сравнении с более традиционными системами финансирования школ (см. первую рекомендацию, представленную в *Рамке 22*). Действительно, опыт показывает, что несмотря на информационные кампании, обучение персонала и вовлечение сообщества, некоторые районы и школы, являющиеся получателями грантов, не имели достаточного ощущения права собственности и подотчетности. В то же время, введенные в действие механизмы позволили осуществить распределение средств в широких масштабах очень быстро и эффективно. В этой связи, в контексте кризиса и административного беспорядка, созданную систему можно рассматривать как необходимый переходный этап на пути к реальной децентрализованной модели, работающей на основе существующих административных структур.

Рамка 22. Рекомендации по индонезийским программам SGIP и SGP

1. Необходимо принять решение относительно того, следует ли решать проблемы беженцев и оказания помощи жертвам катастроф в рамках такой программы грантов. Любая централизованная программа, цель которой состоит в справедливом распределении ресурсов, не может не быть в высшей степени структурированной, и поэтому связанная с этим неэластичность может не отвечать потребностям реагирования на чрезвычайные обстоятельства.
2. Необходимо пересмотреть и переоценить направленность программ на борьбу с бедностью и выбирать районы-бенефициары на основании измененных критериев. Можно много времени затрачивать на разработку комплексных 'объективных' мер, однако решения относительно выделения ограниченных средств, по существу, имеют политический характер и никогда не смогут удовлетворить каждого.
3. Размер грантов необходимо варьировать в зависимости от потребностей школ. Предоставление грантов, сумма которых изменяется, повышает сложность процесса, чего можно избежать за счет предоставления районам большей степени свободы при принятии решений относительно выделения ресурсов в духе децентрализации.
4. Необходимо установить минимальные стандарты технического надзора, реалистично оценить его стоимость, а также более жестко добиваться выполнения договоренностей с фирмами-консультантами. Лучшее информирование школ о том, что контролеры должны предоставлять технические консультации бесплатно, может помочь избежать случаев, когда, как утверждается, контролеры требуют от школ денег за свои услуги.
5. Необходимо принять решение относительно того, следует ли программе платить за услуги, предоставляемые районными комиссиями и секретариатом. Если да, то необходимо установить и согласовать стандарт выполнения, а также санкции на случай невыполнения его требований.
6. ГОМ (группе общественного мониторинга) следует улучшить программные директивы и активизировать социализацию, чтобы добиться четкой формулировки основополагающих принципов программы SGIP и заполнения любых возможных пробелов. В частности, необходимо разработать оптимальный формат отчетности, чтобы облегчить нагрузку на школы и увеличить долю отчетов, которые фактически доводятся до завершения. Требования к отчетности должны быть направлены на выполнение трех основных задач: обеспечивать инструменты рабочего управления, гарантировать, что деньги были потрачены правильно, что было должным образом зафиксировано, и предоставлять тот минимум актуальной информации, который будет достаточным и необходимым для осуществления надзора.
7. В любой ситуации социализации необходимо иметь достаточно экземпляров директивных документов. Для устранения конкретных сложностей, с которыми сталкиваются школы при составлении своих планов затрат, социализация должна включать в себя обучение бухгалтерскому учету, а также принципам и практическим аспектам финансового руководства.

Источник: Baines, 2003.



Выводы для специалистов по планированию политики и административных работников

1. В случае слабости потенциала или его отсутствия (институционального, регулятивного, человеческого), более централизованное финансирование и управление средствами может сократить возможности для коррупции.
2. Детальную информацию о функционировании системы выделения средств (либо путем финансирования по формуле, либо путем предоставления дотаций, исчисленных в определенной сумме на человека) должны быть представлены с достаточной степенью ясности, чтобы улучшить понимание на всех уровнях, профессиональных и непрофессиональных, в рамках системы образования.
3. С огромным вниманием необходимо подходить к разработке руководств по финансовым процедурам. В них должны конкретно затрагиваться следующие вопросы:
 - заказ товаров (процесс участия в торгах);
 - разделение процедуры заказа и получения товаров;
 - необходимость нескольких подписей на чеках и кредитовых авизо;
 - разрешение на осуществление платежей кредитной картой;
 - ведение инвенторных описей оборудования, включая списание; и
 - осуществление в школах любых операций с наличными средствами.
4. Должен существовать согласованный формат составления заключительных отчетов на уровне школы и промежуточного органа власти.
5. необходимо обращать особое внимание на то, чтобы в школе не имели место факты сговора в мошеннических целях. Это означает:
 - члены правления должны принимать достаточное участие в жизни школы, чтобы иметь возможность выявлять неподобающие действия; и
 - члены школьных советов должны избираться и представлять интересы общины, а не только интересы сотрудников школы и политиков из местных органов власти.

6. Директора школ и административный персонал должны досконально изучать финансовые процедуры и постоянно повышать свои знания.
7. Люди, которые находятся ближе всего к сфере непосредственного использования средств (т.е. члены школьного совета или правления) должны быть в достаточной мере информированы о процессе финансирования, чтобы уметь обнаруживать факты некомпетентности или мошенничества.
8. Статистические данные, предоставляемые школами и используемые в формуле финансирования, должны проходить внешнюю проверку.
9. Мониторинг школьных средств должен проводиться часто и независимо от директора и административного персонала. Отвечать за это должен обладающий соответствующим опытом и подготовкой профессионал из состава органа правления.
10. Аудиторы должны быть независимыми от школы и, если они являются частными, назначаться не школой, а органом образования. Промежуточные аудиты должны быть тщательными и проводиться регулярно, чтобы своевременно обнаруживать любые отклонения от нормы и принимать соответствующие меры по исправлению ситуации. Аудиторы должны предоставлять четкий и полный отчет органу образования, руководителям школы и членам правления.

Литература/ресурсы

- Baines, S.; Ehrmann, D. 2003. *Corruption in Indonesian education: case studies from the Scholarships and Grants Programme and the School Improvement Grants Programme*. Paper prepared for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.
- Baines, S. 2004. *Controlling corruption: lessons from the School Improvement Grants Program in Indonesia*. Paper prepared for the meeting of the International Working Group on Education (IWGE), Washington, DC, 19-21 October, 2004.

- Baines, S. 2005. *Towards more transparent financial management: scholarships and grants in Indonesia* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Berryman, S. 2000. *Hidden challenges to education systems in transition economies*. Washington, DC: World Bank.
- Bray, M. 1999. *The private costs of public schooling: household and community financing of primary education in Cambodia* (Mechanisms and strategies of educational finance series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Global University Network for Innovation (Guni). 2005. *Higher education in the world 2006. The financing of universities* (Social commitment of universities series, 1). Suffolk: William Cloes Ltd.
- Levacic, R.; Downes, P. 2003. *Formula funding of schools, decentralization and corruption. A comparative analysis* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Reinikka, R.; Smith, N. 2004. *Public expenditure tracking surveys in education* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Ross, K.N.; Levacic, R. (Eds). 1999. *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Victorian Auditor-General. 2003. *Report on public sector agencies: results of special reviews and 30 June financial statement audits*. Melbourne: Government Printer for the State of Victoria.

Глава 5

Управление учителями и поведение учителей

В этой главе будут рассмотрены два отдельных, но взаимосвязанных, вопроса, которые приходится решать в борьбе с коррупцией и в стремлении к достижению этического поведения в образовании, а именно – управления учителями и поведения учителей.

Определение

Управление учителями включает в себя прием учителей на работу, назначение на должность и выплату заработной платы, продвижение по службе, расстановку кадров, перевод и обучение. Каждое решение, связанное с управлением учителями, должно приниматься на основе ряда официально принятых критериев или прозрачных управленческих соображений. Если решения будут приниматься на основе каких-то отдельных факторов, это способно подорвать весь процесс управления учителями.

Как и в любой другой профессии, в учительской среде практическая деятельность осуществляется в соответствии с определенными профессиональными стандартами. Например, обращение со всеми учащимися должно быть справедливым и равным, а привилегированные взаимоотношения между учителями и учащимися не должны использоваться в личных интересах. Эти и другие стандарты образуют основу «профессиональной этики». Поведение, которое не отвечает этим стандартам, можно считать «неэтичным».

Сведения общего характера

Во многих странах условия работы и жизни учителей являются весьма сложными, что связано с низкими зарплатами, недостатком подготовки, большим количеством учеников, приходящихся на одного учителя, плохой учебной средой, отсутствием профессионального роста, назначением

на работу в неудовлетворяющие места и т.д. Даже в тех странах, в которых отмечается тенденция сокращения набора учащихся, что имеет место в странах бывшего Советского Союза, государственные власти обычно предпочитают “допускать, чтобы зарплаты учителей падали ниже среднего уровня заработной платы в государственном секторе, вместо того, чтобы доводить численность учителей до рациональной путем ее сокращения, увеличивать число учеников в классах, и при этом увеличивать количество контрактных уроков и повышать оплату за них” (Berrigman, 2000). К сожалению, это часто создает сильные стимулы к коррупционным действиям, как в системе управления учителями, так и в поведении учителей (поскольку оба эти процесса являются взаимосвязанными). Учитывая, что зарплаты учителей составляют значительную часть общих затрат на образование и оказывают серьезное влияние на систему образования, это может иметь очень губительные последствия для всего сектора образования.

В самом деле, непрозрачность, субъективизм и коррупция при принятии административных решений, связанных с учителями, может иметь *колоссальные финансовые последствия*. В большинстве стран учителя составляют самую многочисленную категорию государственных служащих; кроме того, их зарплата представляет собой самый большой компонент затрат на образование. Так, в 2000 году повторяющиеся затраты на выплату зарплаты учителям начальных школ составляли более 80 процентов общих повторяющихся затрат на начальное образование в таких странах как

Непрозрачность, субъективизм и коррупция при принятии административных решений, связанных с учителями, может иметь колоссальные финансовые последствия.

Кения (95,8 процентов), Нигерия (90,9 процентов), Гаити (90 процентов), Гондурас (88 процентов), Азербайджан (84,2 процентов) или Индонезия (80,1 процентов) (Всемирный Банк, 2004). В большинстве стран эта цифра составляет от 50 до 90 процентов. Это означает, что коррупция в этой области будет оказывать соответственно более высокое влияние, чем в других областях. Как свидетельствуют данные национальной статистики, в ряде стран учителей, работающих согласно штатному расписанию, больше числа фактически работающих в классах, что можно частично объяснить плохим управлением данными, а частично – коррупцией. В стране, в которой на зарплаты учителей приходится 90 процентов бюджета образования,

существование 10 процентов ‘учителей-фантомов’, которые числятся в штате, будет равняться утечке 13,5 процентов общего бюджета образования, что, естественно, составляет значительную сумму.

Коррупция в системе управления учителями и отклонения от нормы в поведении учителей могут также существенно влиять на качество образования. В самом деле, если назначение, расстановка и продвижение по службе персонала будут в большей степени основываться на проявлениях коррупции (фаворитизме, семейственности, политическом ‘покровительстве’ и взяточничестве, и т.п.), чем на потребностях в кадровом обеспечении, квалификации отдельных людей или критериях эффективности работы, качество образования будет очевидно страдать. Более того, учителя, которые позволяют себе неэтичные поступки, вне всякого сомнения, не пригодны для обучения всеобщим ценностям (гражданскому образованию, нравственным ценностям, честности, принципиальности, и т.д.). Фактически, своими действиями они подрывают возможность выполнения своих собственных задач и вряд ли смогут помочь в их выполнении своим учащимся.

Коррупция в управлении учителями и отклонения от нормы в поведении учителей могут также существенно влиять на качество образования.

Другими словами, в планах повышения качества образования фокус внимания должен быть направлен не только на достижение таких количественных

показателей, как число учителей, приходящихся на каждую возрастную категорию, класс, статус и уровень квалификации, количество учеников, приходящихся на одного учителя, но и на ‘нематериальные ресурсы на входе’ – то есть, профессиональные и этические обязательства учителей и других работников, прозрачные системы управления, эффективные механизмы подотчетности и мониторинга, надежная судебная система и т.д. Действительно, эти ‘нематериальные ресурсы на входе’ имеют огромное значение для обеспечения высокого качества образования.

В общем плане, разнообразие проявлений недостойного поведения со стороны учителей может нарушить осуществление запланированных вмешательств в секторе образования, и, особенно, движение к достижению целей программы «Образование для всех». Таким образом, любой план, призванный повысить доступность образования, улучшить его

качество или сократить несправедливость в школе, может оказаться безуспешным, если в нем не будут должным образом учтены такие проблемы, как непропорциональная плата за прием в школу, абсентеизм учителей, утечка информации до экзаменов, злоупотребления взаимоотношениями между учителями и учащимися в целях личной выгоды, хищение школьных финансовых средств. В самом деле, такие проявления неэтичного поведения могут способствовать подрыву эффективности любой, имеющей благие намерения, политики. Результаты одного исследования показали, например, что увеличение на 10 процентов случаев отсутствия учителей влечет за собой снижение посещаемости школы учащимися на 1,8 процента; и что снижение присутствия учителей на 20 процентов связано со снижением результатов тестов на 2 процента (Chaudhury *et al.*, 2003). В то же время, результаты другого исследования, проведенного Всемирным Банком, показали, что абсентеизм среди учителей не является случайным явлением: его масштабы могут достигать одной трети всех учителей, что имеет место в штате Уттар Прадеш в Индии (Всемирный Банк, 2004). Таким образом, абсентеизм учителей является одной из ключевых переменных, которую люди, определяющие политику, не должны оставлять без внимания, если они хотят, чтобы их планы были реализованы на практике компетентно и эффективно.

Наконец, последние тенденции в области определения политики в сфере работы с учителями могут способствовать повышению роли прозрачности и этики в различных программах. Одна из тенденций состоит в переходе к управлению на основе школы вместо управления из центра и с уровня региона (исходя из того, что чем теснее связи между людьми, принимающими решения, и пользователями образования, тем более вероятно достижение более высокой значимости, эффективности, прозрачности и действенности контроля в сфере образовательных услуг). Таким образом, во все большем числе стран рычаги управления работой учителей и оценивание эффективности их работы находится в руках директоров школ. Однако если всеми директорами школ по всей стране не будут использоваться и применяться ясные и прозрачные критерии, возможности для коррупции будут появляться. В реальности, прямые и личные взаимоотношения, которые устанавливаются между работодателем (директором) и его работниками (учителями и другим персоналом школы), имеют тенденцию стимулировать использование субъективных критериев и

увеличивать давление на персонал. Однако, помимо директоров школ в этот процесс могут быть вовлечены и другие действующие лица, среди которых представители местных властей, которые контролируют директоров школ, а также, в некоторых случаях, и более высокие уровни школьной администрации.

Формы недобросовестной практики

В области управления учителями и в сфере их поведения существуют разнообразные формы недобросовестной практики. Их можно разделить на пять основных категорий, а именно:

- назначение, расстановка учителей и продвижение по службе;
- вознаграждение учителей;
- присутствие учителей в школе;
- управление средствами школы; и
- взаимоотношения между учителями и учениками.

Более детально эти категории рассматриваются ниже.

Назначение, расстановка учителей и продвижение по службе

Недобросовестная практика может включать в себя:

- назначение, расстановку или продвижение по службе работников на основании субъективных критериев (семья, этническая принадлежность, религия, членство в политической партии или профсоюзе, и т.п.);
- назначение, расстановку или продвижение по службе работников в зависимости от дачи взяток (например, в Мексике Национальный союз работников образования ввел систему покровительства, включая продажу учительских должностей);
- случаи приема на работу или продвижения вверх по шкале заработной платы на основании фальшивых дипломов (в Либерии шесть учителей были признаны виновными в том, что купили свою учебную степень). Благодаря этим фальшивым степеням они получили дополнительной оплаты на общую сумму 29 702 долларов США, причем каждый из них получил от 2300 до 7200 долларов США⁸);

8. North Georgia's Newsroom (www.accessnorthga.com).

- оказание давления на администрацию с требованием назначить работников в желаемые области (используя различные виды коррупции, включая подкуп, политическое давление, фиктивные проблемы со здоровьем, фальшивые медицинские справки и т.д.), в результате чего возникает избыток учителей в областях, где спрос на образование низок, и нехватка в областях, где спрос является самым высоким;
- директора школ объявляют свободными уже заполненные вакансии, чтобы получить больше учителей;
- женщины вступают в фиктивный брак, чтобы добиться перевода в другое место;
- неправильное распределение учителей (учителя работают не в тех местах, куда они были официально назначены, особенно в сельской местности);
- обмены учителями между регионами на основании личных договоренностей с использованием платы (см. *Рамку 23*);

Рамка 23. Обмены учителями в Колумбии

Обмены учителями между регионами были распространенной формой перевода. Высокий спрос на возможность перевода в Боготу и столицы областей сделал процесс перевода подверженным коррупции, поскольку в процессе личных договоренностей между учителями мог иметь место подкуп. Например, некто, имеющий должность в Боготе, мог согласиться поменяться с учителем из другого места в обмен на определенную плату, которая варьировалась в зависимости от условий предлагающей стороны: Если учителю из Боготы до выхода на пенсию оставалось лишь несколько месяцев, учитель из удаленной области мог выторговать более выгодную сделку, поскольку первому пришлось бы провести на новой должности незначительный промежуток времени до выхода на пенсию. После того как обмен был официально оформлен, учитель из Боготы уходил на пенсию. Другой учитель приезжал в столицу, а школа, в которой он ранее работал, оставалась без одной учительской единицы. Такая практика была очень распространенной, но администрации было трудно ее контролировать, поскольку договоренности достигались между частными сторонами.

Источник: Рефа, 2004.

- переход учителей от учебных к административным обязанностям без официального разрешения;
- незаконные подмены учителей (учителя платят лицам за то, чтобы те подменяли их в классе, или вместо умерших учителей ставятся лица,

имеющие особые связи с директором, или дающие ему взятку за получение этой должности); и

- дача взятки за право быть принятым в программы повышения квалификации (особенно если они финансируются внешними агентствами, имеющими сравнительно высокие дотации).

Вознаграждение учителей

Недобросовестная практика может включать в себя:

- неправильную или двойную выплату зарплаты, включая оплату сверхурочной работы (сюда относятся случаи, когда учителя работают в двух разных школах);
- учителям приходится возвращать часть своей зарплаты лицу, отвечающему за ее выдачу – местным администраторам или директорам школ (особенно в странах, где отсутствует банковская система, таких как Камбоджа, или в некоторых сельских районах Северо-Восточного региона Бразилии);
- учителя-фантомы в списках и платежных ведомостях (см. *Рамку 24*);

Рамка 24. Что такое «учитель-фантом»?

«Учителя-фантомы» – это учителя, включенные в платежную ведомость, но которых больше нет или никогда не было – либо по простой халатности, либо по преднамеренному сговору. Некоторые учителя-фантомы ранее существовали, но теперь они уже умерли, или их больше нет в школе. К их числу относятся учителя, которые уволились, скрылись, находятся в неоплачиваемом отпуске или учебном отпуске без разрешения комиссии по образованию; однако деньги за них по-прежнему получают. Другие специально создаются в школе или на следующем вышестоящем уровне для увеличения финансирования школы или района.

- подделку документов и подкуп чиновников со стороны образовательного персонала для получения при выходе на пенсию большего пособия чем то, на которое они имеют право, и/или для выхода на пенсию до достижения пенсионного возраста; и
- хищение пенсионных средств административными работниками.

Присутствие учителей в школе

Недобросовестная практика может включать в себя:

- несвоевременное начало работы учителями (когда учителя занимают свои учительские должности гораздо позже начала учебного года);
- отсутствие учителей без уважительной причины (учителя не предоставляют оправдательных документов относительно причины своего отсутствия или предоставляют фальшивые документы об отпуске по болезни);
- учителя затрачивают чрезмерно много времени, разбираясь с вопросами оплаты или отпуска;
- беспорядок в контроле за медицинскими отпусками или случаями отсутствия (с точки зрения как отчетности, так и периодичности случаев);
- учителя, работающие на другой работе (обычно в частной школе), которые сокращают свой рабочий день, для того чтобы получать дополнительный доход из частных источников; и
- случаи, когда по окончании своего оплаченного отпуска учителя не возвращаются на работу, но продолжают получать зарплату.

Управление средствами школы

Недобросовестная практика может включать в себя:

- манипулирование школьными данными, особенно со стороны директора, для того чтобы получить больше средств или специальных дотаций (например, дотации для больших классов распределяются на основании преувеличенных статистических данных о наборе учащихся);
- сбор неправомерной оплаты с учеников учителями или директорами школ – за принятие в школу, в качестве оплаты за учебники, за перевод в следующий класс, за сдачу экзаменов, и т.д. (см. *Главу 4*, посвященную финансированию); и
- хищение или плохое управление финансовыми и материальными ресурсами школы со стороны директоров и/или учителей.

Взаимоотношения между учителями и учениками

Недобросовестная практика может включать в себя:

- учителя принимают подарки или знаки внимания, которые могут повлиять на их профессиональное мнение;
- фаворитизм (или, наоборот, пенализация) в отношении определенных учеников со стороны директора или учителей по субъективным причинам, или на основании их семейного положения, этнической или религиозной принадлежности;
- учителя используют свои профессиональные взаимоотношения с учащимися в целях личной выгоды (включая получение сексуальной благосклонности)
- учителя плохо учат, чтобы увеличить спрос на частное репетиторство;
- учителя оказывают давление на родителей, чтобы те посылали своих детей на частные уроки для перевода в следующий класс, сдачи экзамена и т.д. (см. *Главу 8*, посвященную частному репетиторству).

На основании перечисленных выше разновидностей недобросовестной практики можно определить ряд ‘сигналов опасности’, которые помогут привлечь внимание людей, определяющих политику, и специалистов по планированию к потенциальным проблемам, связанным с коррупцией (см. *Таблицу 5.1*).

Таблица 5.1 ‘Сигналы опасности’ в области управления учителями и поведения учителей

Область	‘Сигналы опасности’
Диплом	<ul style="list-style-type: none"> • степень от неизвестного университета • необычное число степеней/высокий уровень для возраста учителя
Экзамены	<ul style="list-style-type: none"> • учителям не платят за проведение экзаменов • очень высокий % учащихся сдает экзамены /очень высокий уровень оценок
Зарплаты	<ul style="list-style-type: none"> • низкие зарплаты, расточительный образ жизни учителей
Назначение/перевод учителей	<ul style="list-style-type: none"> • назначение членов семьи /близких друзей • близкие к администрации учителя получают самые привлекательные должности
‘Учителя-фантомы’	<ul style="list-style-type: none"> • разрыв между платежной ведомостью и фактическим числом работающих учителей

Масштабы

Рамки недобросовестной практики в области управления учителями оценить сложно, равно как и трудно доказать, что решение было принято на основании не объективных, а субъективных факторов. Также трудно получить статистические данные относительно недостойного поведения учительского персонала. В некоторых странах созданы базы данных, в которых указываются меры дисциплинарного воздействия, предпринятые в отношении учителей, и/или случаи споров между учителями и администрацией, или между учителями и учащимися, и т.п. Однако, зачастую, их рамки ограничены, и они не всегда дают полное представление о ситуации. Тем не менее, некоторые инструменты, такие как опросы для выяснения восприятия, могут дать полезное понимание происходящего в этой сфере. Например, в *Таблице 5.2* приводится информация об общем восприятии потенциальных областей неэтичного поведения учителей основными заинтересованными сторонами в сфере образования трех стран Южной Азии, а именно, Бангладеш, Индии и Непала. Она показывает, что, по мнению заинтересованных сторон из этих стран, основными причинами недостойного поведения являются управление людскими ресурсами, хищение школьных финансов, а также участие учителей в частном репетиторстве.

В этом контексте можно рассмотреть успешное использование других методологических инструментов. В их число входят, в частности, количественные исследования по оценке предоставления услуг (QSDS), которые измеряют количественные аспекты в секторе образования, такие как абсентеизм учителей или учителя-фантомы, а также собирают информацию о ресурсах (финансовых и в натуральной форме) и потребляемых материалах, производительности и рентабельности услуги, качестве услуги, и различных измерениях эффективности работы. Такие многоцелевые опросы для изучения ситуации в школах проводились Всемирным Банком, например, по вопросу абсентеизма учителей. В них ‘показатель отсутствия’ определяется как “процент штатных сотрудников, которые в день необъявленного посещения должны присутствовать на работе, но на самом деле отсутствуют” (Chaudhury *et al.*, 2003). Он включает в себя штатных работников, которые отсутствуют ‘по уважительной причине’ и ‘без уважительной причины’, и поэтому в него входят, например, штатные работники, которые находятся на обучении или выполняют управленческие

функции, не связанные с обучением. Но в нем может делаться различие между различными типами невыхода на работу: законный отпуск; отпуск по болезни; другие виды законного отпуска; отсутствие без объяснения причины; прочие. Данные собираются для проверки физического присутствия учителей во время необъявленных посещений выбранных школ. Учителя, которых не удастся найти на территории школы в течение 10 или 15 минут после прибытия инспекторов, считаются отсутствующими. Основные результаты этих исследований приведены в *Таблице 5.3*.

Таблица 5.2 Основные причины неэтичного поведения учителей в Южной Азии

Источник неэтичного поведения	Очень серьезный	Серьезный	Менее серьезный	Вообще не является источником a source
Злоупотребления в управлении людскими ресурсами	Индия, Бангладеш, Непал	X*	X	X
Злоупотребления в поставке и покупке материалов	X	Индия, Бангладеш, Непал	X	X
Проведение школьной инспекции	X	Непал	Индия, Бангладеш	X
Прием в школу	X	Непал	Бангладеш	Индия
Школьные экзамены и квалификации	X	Непал	Индия, Бангладеш	X
Хищение/ плохое управление школьными финансами	Бангладеш, Непал	Индия	X	X
Присутствие/абсентеизм штатных работников	X	Бангладеш, Непал	Индия	X
Плохие взаимоотношения между персоналом школы school	X	Непал	Индия, Бангладеш	X
Частное репетиторство силами учителей	Индия, Бангладеш	Непал	X	X

* 'X' не означает 'нет ответа'. Он подразумевает меньшее число ответов на конкретные вопросы относительно серьезности основных причин неэтичного поведения учителей.

Источник: Khandelwal *et al.*, 2004.

Таблица 5.3 показывает, что показатели отсутствия учителей очень разнятся в различных странах. Однако в целом цифры подчеркивают масштабы проблемы, когда 'в принципе терпимый' показатель отсутствия, равный 10 процентам, превышает во всех исследовавшихся странах. Так, в обычный учебный день в Уганде отсутствует каждый четвертый учитель, в то время как в индийском штате Бихар отсутствуют два учителя из пяти. Более детальный анализ цифр подчеркивает, что внутри каждой страны могут отмечаться существенные отличия. В Индии, например, показатель отсутствия составляет от 15 процентов в штате Гуджарат до 38 процентов в Бихаре (Chaudhury *et al.*, 2003). Простой расчет, основанный на предположении, что 90 процентов бюджета идет на выплату зарплаты учителям, показывает, что это составляет примерно 10-20 процентов утечек всех ресурсов в сфере образования. Благодаря таким опросам можно определить факторы, которые в той или иной мере способствуют абсентеизму учителей. Более детально они будут рассмотрены ниже в разделе, посвященном факторам.

Таблица 5.3 Показатель отсутствия учителей на работе в различных странах и его влияние на затраты

Страна	Показатель отсутствия в начальных школах (%)	Утечки из бюджета (примерно в %**)
Эквадор (2002)	16	14,4
Гондурас (2000)	14	1,6
Индия* (2002)	25	22,5
Индонезия (2002)	18	16,2
Папуа-Новая Гвинея (2001)	15	13,5
Перу (2002)	13	11,7
Уганда (2002)	26	23,4
Замбия (2002)	17	16,3

* Средний по 19 штатам.

** Расчет сделан, исходя из предположения, что 90 процентов бюджета выделяется на зарплату учителей.

Источник: Reinikka and Smith, 2003.

Другие опросы, проводимые также в основном Всемирным Банком, оценивают число учителей-фантомов в списочном составе. Расчет числа учителей-фантомов основан на физической проверке наличия учителей по именному списку (в который входит общее количество утвержденных должностей, как занятых, так и вакантных). Данные опросов показывают, что в Гондурасе, например, эта цифра составляет 5 процентов (Всемирный

Банк, 2001); в Папуа-Новой Гвинее она составляет 15 процентов (Filmer, 2005); в то время как в Уганде она достигает 15-20 процентов (Reinikka, 2001). В последнем случае было подсчитано, что, с учетом среднемесячной зарплаты каждого учителя, равной 250000 угандийских шиллингов (UGX)⁹, правительство Уганды выплачивает учителям-фантомам ежемесячно 238 миллионов UGX, что составляет 2,8 миллиарда UGX в год.

Наконец, как будет подчеркнута ниже в разделе, посвященном стратегиям, аудиты системы управления работниками образования могут также помочь лучше оценить масштабы коррупции. Так, проведенный в городе Богота аудит выявил низкий процент учителей-фантомов в школах (примерно 1,5 процента всех принятых на работу учителей). Кроме того, он продемонстрировал, что коррупция в системе управления учителями была препятствием к набору большего числа учащихся (Reña *et al.*, 2004). Это будет более подробно рассмотрено дальше.

Факторы

На системном уровне среди факторов, способствующих недобросовестной практике и злоупотреблениям в области управления учителями, необходимо упомянуть: отсутствие четких и устоявшихся критериев приема на работу, расстановки, продвижения по службе и вознаграждения учителей; дезорганизацию управления в сочетании с отсутствием эффективных информационных систем; использование различных структур (министерство образования, местные власти, школы, и т.д.) для регистрации данных (как о наборе учащихся, так и об учителях), что приводит к некоторой противоречивости; отсутствие доступа к информации об управлении персоналом (в некоторых случаях людям приходится платить посредникам, чтобы получить доступ к этой информации); слабые системы мониторинга, контроля и поддержания дисциплины (особенно в удаленных сельских районах); а также организационная культура управления, в которой личным интересам может уделяться больше внимания, чем общим потребностям и целям. В этой связи ведутся дискуссии относительно того, в большей или меньшей степени централизованное планирование системы управления

9. US\$1 примерно равен 1800 шиллингов.

учителями способствует проявлениям коррупции по сравнению с тем, когда планирование осуществляется на местах:

- Вне всякого сомнения, высоко централизованные системы часто отличаются бюрократичностью, медлительностью, слабой эффективностью и зависимостью от качества получаемой ими информации. В результате, отдельные лица могут легко обходить 'общее правило', для того чтобы использовать слабые стороны системы.
- В то же время, несмотря на то, что системы на местах могут быть более гибкими и учитывающими местные потребности, зачастую они зависят от местного влияния и давления (Mulkeen, 2005).

Завершить эти дискуссии непросто. Однако нам представляется, что в условиях слабого административного потенциала, особенно на местном уровне, централизованное планирование можно рассматривать как более непредвзятое и прозрачное, даже при том, что оно и не свободно от коррупции.

На *индивидуальном уровне* недостойное поведение можно объяснить рядом факторов, включая низкую зарплату, ее несвоевременную выплату, задержки в продвижении по службе и переводе в другие места. Исследования проблемы абсентеизма среди учителей дают дополнительное понимание факторов, которые, как представляется, могут или не могут влиять на недостойное поведение (см. *Таблицу 5.4*). Так, анализ, проведенный Chaudury *et al.* (2005) в Бангладеш, Индии, Индонезии, Перу и Уганде, показывает, что отсутствует ощутимая взаимосвязь между абсентеизмом учителей и их проживанием в районе охвата школы, средним стажем их работы в школе и тем, как часто они участвовали в какой-либо учебной программе. Показатель присутствия учителей практически не зависел от их семейного положения, однако наличие у них своих детей школьного возраста повышает частоту присутствия учителей в школе. Более того, оказывается, что существует более высокая вероятность отсутствия учителей-мужчин, учителей более старшего возраста, с более высоким уровнем образования и занимающих более высокое положение. В понимании причин абсентеизма среди учителей важную роль играют также переменные, связанные с условиями их работы. Они включают в себя качество школьной инфраструктуры, использование учителей государственной системы

(в отличие от учителей, работающих по контракту) и существование системы стимулов. Наконец, ключевыми причинами абсентеизма среди учителей являются слабые механизмы мониторинга и контроля на местах. И, наоборот, тщательный мониторинг, проводимый директорами школ, проведение частных инспекций и активная деятельность ассоциаций родителей и учителей положительно влияют на снижение фактов отсутствия учителей в школе. Таким образом, осуществленная в Никарагуа программа по расширению школьной автономии, которая основана на активном участии родителей, привела к резкому повышению присутствия учителей в школах (King and Ozler, 2002).

Таблица 5.4 QSDS: корреляты отсутствия учителей (5 стран)*

	Переменные	Позитивные ¹	Негативные ²
Зарплаты	Возраст	2	0
	Уровень образования	2	0
	Директор школы	2	0
Мониторинг и дисциплина	Инспекции/ надзор администрации	0	3
	Деятельность АРУ	1	1
	Индекс грамотности родителей		2
Условия работы	Качество инфраструктуры	1	4
	Удаленность	1	1
	Преподавание в классах разного уровня	1	1
Внутренняя мотивация	Уровень образования	0	2
	Факт рождения в районе		2
	Стаж работы в школе	0	0
	Повышение квалификации	1	1
Контрактный статус	Учитель по контракту	2 (из 4)	0

* Бангладеш, Индия, Индонезия, Перу и Уганда.

1 Факторы, которые могут повысить степень отсутствия.

2 Факторы, которые могут понизить степень отсутствия.

Источник: Chaudury *et al.*, 2005.

Важнейшие вопросы

Специалистам по планированию и людям, определяющим политику, предстоит ответить на вызов – как повысить прозрачность и подотчетность в области управления учителями. Подходы, которые позволят это сделать, очевидно, будут определяться преобладающими условиями в каждой стране. В то же время, на основании успешных реформ, осуществленных в ряде мест, можно обозначить некоторые важнейшие вопросы. Например, существуют ли четкие критерии приема учителей на работу, продвижения их по службе и перевода в другие места? Основывается ли расстановка учителей в большей степени на спросе (когда предпочтение отдается недоукомплектованным школам, когда требуется обеспечить качество кадрового обеспечения, и т.д.), чем на предложении (предпочтения учителей в пользу определенных мест)? Является ли информационная система, используемая в процессе управления учителями, в достаточной степени эффективной, оперативной и прозрачной, чтобы ограничить число случаев несогласованности и возможностей для коррупции в таких областях, как выплата зарплаты? Говоря более конкретно, является ли она компьютеризированной? Существуют ли механизмы контроля, позволяющие гарантировать введение правильных данных? Имеет ли общественность свободный и широкий доступ к данным? Как отбираются учителя для участия в программах повышения квалификации?

В зависимости от страны, этические принципы и кодексы могут существовать в виде широко известных стандартов, или же передаваться в виде административных или юридических документов, включая кодексы правил поведения. В последнем случае может представлять интерес возможность задокументировать: Проводились ли соответствующие консультации до разработки этих кодексов? Какие действующие лица участвовали в разработке кодексов? Являются ли понятными цели кодексов? Охватывают ли кодексы как обязательства, так и права работников образования? Являются ли они легко доступными и понятными? Какие заинтересованные стороны отвечают за выполнение требований этих кодексов? Обладают ли они для этого необходимым потенциалом? Какие существуют институциональные механизмы, для того чтобы обнаруживать факты недобросовестной практики, сообщать о них и расследовать их? Информированы ли люди об их существовании? Являются ли они эффективными? Каково влияние

кодексов на процесс набора учащихся, на убеждения и эффективность работы учителей и другого персонала, на управление школами, злоупотребления на экзаменах, частные уроки, даваемые учителями, и т.д?

Надлежащая практика

Необходимо использовать множество стратегий по предотвращению или обузданию коррупции среди учителей. В их число могут входить использование QSDS для выявления таких проблем, как ‘учителя-фантомы’ или абсентеизм среди учителей; финансирование компьютеризированной системы управления учителями; и/или внедрение кодексов поведения, и т.п. Ниже будут рассмотрены два конкретных аспекта: реформа системы управления учителями, направленная на повышение прозрачности и подотчетности, и разработка кодексов поведения учителей и обеспечение их соблюдения.

1. Реформа системы управления учителями, направленная на повышение прозрачности и подотчетности

Данная презентация ограничится примером успешной реформы системы управления учителями, осуществленной недавно управлением образования города Богота (Колумбия), в связи с ее комплексным характером и наличием систематической оценки ее осуществления с точки зрения эффективности и прозрачности (см. *Рамку 25*).

Реформирование управления

Реструктуризация и реорганизация секретариата образования включали в себя административную и функциональную адаптацию на трех уровнях: (i) на центральном уровне остались лишь решения в критических областях управления; (ii) была осуществлена ‘де-концентрация’ всех процедур до местного уровня и их распределение между 16 местными центрами управления образованием, *Centros de Administración Educativas Locales* (CADEL), охватывающими различные районы Боготы; и (iii) третьим уровнем ответственности стали школы. Было проведено укрепление CADEL, чтобы они могли предоставлять всю необходимую информацию и реагировать на запросы граждан и местных общин. Таким образом, реформа

способствовала повышению готовности CADEL выполнять взятые на себя обязательства и дала гражданскому обществу чувство собственности по отношению к управлению ресурсами. В то же время, прозрачный и строгий отбор и прием на работу кадров для городского секретариата и CADEL в этот период помогли нарастить институциональный потенциал, а также повысить степень доверия к органам управления образованием.

Рамка 25. Как сделать больше с меньшими затратами: история успеха в системе управления учителями в Боготе (1998-2003 гг.)

В период с 1998 по 2003 год набор учащихся в школы города Богота увеличился на 37 процентов (т.е. 240 000 учащихся); рост текущих затрат составил около половины этой цифры, благодаря повышению эффективности системы. Поскольку зарплата учителей является важнейшим компонентом затрат, назначение учителей в различные школы для решения вопроса укомплектования кадрами в связи с увеличением набора является решающим детерминантом экономии. Приверженность государства выполнению программы «Образование для всех», в совокупности с финансовыми ограничениями, создали благоприятную среду для реформирования системы управления учителями, в рамках которой внимание уделялось вопросам обеспечения прозрачности при назначении и расстановке персонала. Новая система основывается на критериях спроса, целей набора и качества услуг. Структура системы управления стремится обеспечить прозрачность на каждом этапе управления.

Источник: Peña and Rodríguez, 2003: 3.

Внедрение новой информационной системы

Внедрение новой информационной системы на трех вышеуказанных уровнях (для учета данных о наборе учащихся, школах и учителях) стало решающим фактором успеха реформы. Действительно, благодаря этой новой системе стало возможным осуществлять ежедневный мониторинг эффективности работы сектора с точки зрения как охвата, так и качества. Это стало возможным благодаря внедрению хорошо спроектированной компьютерной модели, обеспечивающей систематическое и оптимальное выполнение около 491 процедуры. Благодаря этому инструменту управления стало возможным оперативно реагировать на информационные запросы граждан без вмешательства ‘промежуточных’ структур, связанных с государственными служащими, которые часто получали оплату за свои услуги по предоставлению информации, что было одним из источников коррупции. Об эффективности новой системы говорит время на получение обратной связи от управления образованием до и после реформы: до

реформы требовалось от 15 до 45 дней; время, которое требуется сейчас, составляет от 5 до 15 дней. Еще одним результатом стала модернизация архива: до 1998 года каждая местная организация имела свой собственный архив, который был независим от центрального архива; это приводило к неразберихе и несогласованности. С проведением реформы была внедрена единая, централизованная и прозрачная система архивов, а также норм и стандартов получения доступа к ним.

Очистка и непрерывное обновление списка штатных учителей

Опыт говорит о чрезвычайной сложности согласования различных списков штатных учителей, поступающих из разных источников (Министерства образования, Министерства государственной службы, Министерства финансов, и т. д.), которые используют различные информационные системы, и т. п. Однако, есть успешный опыт очистки списков штатных учителей. В Боготе для этого потребовалось:

- сделать точную оценку потребности в учителях по регионам и учебным заведениям;
- проверить существующие кадры штатных учителей и устранить двойную бухгалтерию и 'учителей-фантомов' (см. *Рамку 2б*), и т.д.;
- при определении максимального размера сумм, имеющихся в распоряжении для выплаты зарплат, учитывать бюджетные ограничения;
- оценить количество учителей, которых необходимо разместить и/или переместить из одного региона в другой или из одной школы в другую (это требовало повторяющейся процедуры перемещения учителей с участием каждого CADEL);
- использовать официальный административный документ, для того чтобы узаконить окончательный список учителей, имеющих право на получение заработной платы от Министерства образования; и
- внедрить процедуры по контролю за абсентеизмом и сообщению об отклонениях от нормы (аналогичным образом, в Уганде в каждой начальной школе был введен журнал присутствия ; кроме того, в Малави и Танзании учителя должны расписываться, чтобы зафиксировать свое присутствие (Mulkeen, 2005)).

Рамка 26. Стратегии решения проблемы «учителей-фантомов»

Существует несколько стратегий определения «учителей-фантомов», например:

- организовать в масштабах всей страны мероприятие по ‘переписи’, в ходе которого, например, группы посещают каждый известный ‘пункт выплат’ и физически проверяют, что включенные в платежную ведомость учителя реально существуют и получают заработную плату, на которую они имеют право;
- предложить каждому учителю в определенный день лично явиться в указанное место с соответствующими документами, чтобы доказать факт своего существования и места работы;
- проводить на протяжении всего года ‘выборочные ревизии’ силами надежной группы профессионалов из центральной аудиторской организации или инспекции министерства.

Благодаря этой процедуре, в период с 1998 по 2003 год удалось обслужить дополнительно 240 000 учеников. Из их числа, 120 000 удалось обслужить без дополнительного набора учителей, за счет перераспределения существующих кадров. Кроме того, согласно новой процедуре, от каждой школы требовалось ежемесячно обновлять форму, в которой отражался статус ее персонала (включая отсутствие по различным причинам, таким как болезнь, неразрешенный отпуск и т.д.). Это позволило вести обновляемый список персонала, а управлению образования также осуществлять непрерывный мониторинг.

Более прозрачные процедуры перевода учителей

В целях сокращения искаженной практики перевода учителей, в ходе реформы были введены следующие правила: все переводы должны были быть заморожены до полного вхождения системы в рабочий режим; переводы должны осуществляться только один раз в год; во избежание несовместимости между заявлениями, ведущей к недокомплектации и избыточной комплектации кадрами, все заявления о переводах должны подаваться централизованно.

Для обеспечения прозрачности процедур размещения кадров и использования критериев рассмотрения заявок на перевод, было разработано программное обеспечение, которое должно было принимать во внимание различные параметры (нормы и стандарты, характеристики учителей, потребности по дисциплинам различных учебных учреждений и т.д.).

Первоначально это программное обеспечение использовалось в пилотном режиме. Несмотря на возникновение сопротивления со стороны представителей учительской профессии – на том основании, что перевод является ‘правом учителя’ – министерство сослалось на Конституцию 1991 года, согласно которой права детей (включая право на образование) являются выше прав других, и преодолели сопротивление учителей. Решить проблему перевода учителей в Боготу из других частей Колумбии было особенно трудно: несмотря на усилия по осуществлению мониторинга таких переводов в соответствии с потребностями учителей по специальностям, давление с требованием переезда в Боготу было настолько сильным, что лишь в 2003 году стало возможным контролировать переводы в рамках нового закона об образовании. Согласно этому закону, переводы между регионами могут осуществляться в соответствии с договорами, подписанными между регионами, что должно повысить прозрачность и предоставить лучшие возможности для мониторинга.

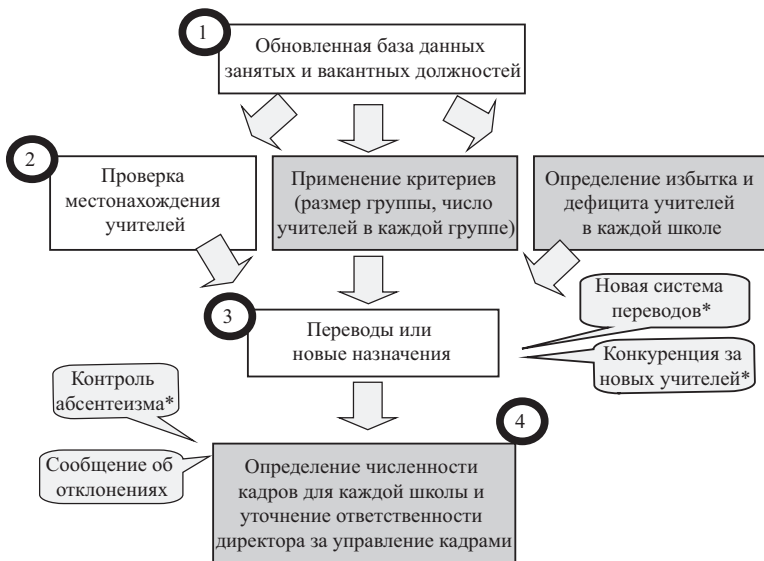
Исправление перекосов при выплате заработной платы

Цель этой процедуры состояла в выявлении и исправлении отклонений от нормы в платежных ведомостях, которые выражались в неоправданной выплате заработной платы. Помимо постоянной очистки списочного состава, для этого требовалось создать систему кодирования зарплат, а также перекрестной проверки списка учителей, находящихся в штате школ, с использованием списка Министерства. Интересным оказался тот факт, что около 400 учителей получали заработную плату и при этом не числились ни в одной школе. Этот факт привел к введению очень жесткой системы мониторинга назначений и постоянного обновления данных об изменениях в кадровом составе, включая уход на пенсию, смерть или другие события, приведшие к уходу из учительской профессии. Процедура также помогла выявить случаи, когда учителя получали двойную заработную плату (фактически работая неполный день в различных школах), необъявленные отпуска по болезни (продолжительностью более полагающихся по норме 3 дней) и другие проблемные случаи. Кроме того, была проведена ревизия свидетельств и дипломов, выданных учителям какими-либо педагогическими учебными заведениями. Оказалось, что свыше 1000 учителей имели недействительные свидетельства и дипломы. Секретариат Боготы применил штрафные санкции и принял новый порядок более жесткого мониторинга выданных учителям свидетельств и дипломов.

Более эффективный контроль над фондами медицинского и пенсионного страхования

Еще одной областью, в которой пришлось решать проблему коррупции, была система пенсионного и медицинского страхования, которой управляет специальная структура: *Fondo de Prestaciones Sociales Del Magisterio*. После определенного периода, в течение которого управление системой по субподряду осуществляла консультативная фирма (аутсорсинг), были внедрены более прозрачные процедуры, которые стали основой жесткого мониторинга и контроля за работой фонда со стороны министерства.

Рисунок 5.1 Реформа системы управления учителями в Боготе



* Эти процедуры (в числе прочих) были разработаны в результате реорганизации кадров и были впоследствии применены к управлению учительскими кадрами.

Источник: Рейна, 2004.

2. Разработка и обеспечение соблюдения кодексов поведения учителей

Во многих странах у каждой профессии в сфере государственных услуг, помимо общих уставных правил, которые распространяются на всех работников государственного сектора, существуют специфические для этой профессии этика и свод правил практики (или кодекс поведения). Они являются инструментами самоконтроля, которые потенциально оказываются более

Для сдерживания недобросовестной практики, различные страны разработали профессиональные кодексы поведения в секторе образования.

рентабельными, чем действия, предпринимаемые в отношении нарушителей. Для сдерживания недобросовестной практики, различные страны разработали профессиональные кодексы поведения в секторе образования. Они содержат общие рекомендации в соответствии с ценностями и убеждениями, существующими в этой

профессии, примером которых может служить Декларация о профессиональной этике, принятая «Education International» (EI)¹⁰. (см. Рамку 27). Их основные задачи: повышать приверженность и преданность членов профессии, а также эффективность их работы, за счет формулирования ряда признаваемых ими этических норм, которые обязаны соблюдать все члены этой профессии; обеспечивать воспитывающие чувство самодисциплины руководящие принципы для членов профессии путем создания норм профессионального поведения; а также заручиться доверием общества к профессии и его поддержкой благодаря подчеркиванию социальной ответственности профессии перед обществом. Создавая более благоприятную среду для обучения и научения, эти кодексы могут внести существенный вклад в повышение качества обучения.

Несмотря на то, что кодексы поведения обычно воспринимаются как полезные инструменты, не всегда удается эффективно добиться их соблюдения. Во всем мире с той или иной долей успеха проводились эксперименты с различными путями их претворения в жизнь. Ниже рассматривается обобщенный опыт в этой области стран Южной Азии (Бангладеш, Индии и Непала), САР Гонконг (Китай) и канадской провинции Онтарио.

10. Education International (EI) – Международная федерация профсоюзов учителей, секретариат которой находится в Бельгии. С ее веб-сайтом можно ознакомиться по адресу: www.ei-ie.org

Рамка 27. Декларация о профессиональной этике «ЕІ» (выдержки)

Преамбула

3. (...) Вынесение ответственных суждений является стержнем профессиональной деятельности, а действия заботливых, компетентных и преданных учителей и работников образования, направленные на то, чтобы помочь каждому учащемуся проявить свой потенциал, являются важнейшим фактором в обеспечении качественного образования;
5. Представители учительской профессии могут очень многое почерпнуть из обсуждения основных ценностей профессии. Такое повышение осознания норм и этики профессии могут способствовать росту удовлетворенности своей работой среди учителей и работников образования, повышению их статуса и чувства собственного достоинства, а также к росту уважения к профессии в обществе (...).

10. Обязательства перед учащимися : работники образования:

- (a) уважают права всех детей, особенно своих учеников, на получение пользы от положений, определенных в Конвенции ООН о правах ребенка, особенно когда эти права относятся к образованию;
- (b) защищают и продвигают интересы и благополучие учащихся, а также предпринимают все возможные усилия по защите учащихся от запугивания и от физического или психологического насилия (...);
- (h) создают у учащихся чувство принадлежности к сообществу людей со взаимными обязательствами, в котором есть место каждому;
- (i) используют власть справедливо и с сочувствием;
- (j) гарантируют, что привилегированные взаимоотношения между учителем и учеником не будут эксплуатироваться ни в коей мере, но особенно для привлечения на свою сторону или для осуществления идеологического контроля (...).

Источник: Education International, 2001.

Регулирование и контроль со стороны департамента образования (Южная Азия)

Социо-политическая обстановка в стране в значительной мере определяет успех или неудачу претворения в жизнь кодексов (т.е. уровень системной коррупции, политическая воля к повышению прозрачности и подотчетности, общая информированность о гражданских правах, существование независимых и эффективных средств массовой информации, потенциал и желание организаций гражданского общества участвовать в претворении кодексов в жизнь и, прежде всего, возникновение групп давления на уровне обычных людей). Осуществленное МИПО сравнительное исследование

выяснило, что на претворение кодексов в жизнь в Бангладеш, Индии и Непале огромное влияние оказали существующие социальные, политические, культурные и институционные факторы.

Общий вывод состоит в том, что добиться эффективного соблюдения кодексов не удалось в силу экзогенных и эндогенных (т.е. внутри сектора образования) факторов. Были определены следующие ограничивающие условия (Khandelwal, 2003):

- устарелость и непоследовательность кодексов (некоторые из них относятся еще к колониальному периоду);
- недостаток информации о существующих кодексах, а результаты частых пересмотров не доводятся до сведения всех заинтересованных сторон;
- низкий потенциал для обеспечения соблюдения кодексов в многоуровневых административных и управленческих структурах;
- отсутствие какой-либо детальной программы планирования и наращивания потенциала для контроля за соблюдением кодексов;
- недостаточное обучение учителей и других работников методам использования кодексов (достаточно большое число людей не знакомо с порядком подачи жалоб);
- бюрократические задержки и предвзятость при применении кодексов (вмешательство местных властей, профсоюзов учителей, которые косвенно связаны с политическими партиями, и т.д.);
- недостаточная информированность и участие общин, организаций низового уровня и организаций гражданского общества в претворении кодексов в жизнь; и
- отсутствие базы данных о случаях нарушения кодексов и предпринятых исправительных мерах.

Регулирование и контроль со стороны независимого органа (Гонконг)

В Гонконге Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (ICAC), совместно с Департаментом образования, работают над созданием кодекса поведения работников образования с 1992 года. В этом кодексе излагаются обязательства работников данной профессиональной сферы перед учащимися, своими коллегами, работодателями, родителями и обществом

в целом (см. задачи кодекса в *Рамке 28*), а также их общие права как профессионалов и наемных работников. В нем также содержатся рекомендации относительно улаживания конфликтов интересов, работы вне системы образования, использования конфиденциальной информации и т.п. Вопросы, связанные с профессиональным поведением учителей были включены в различные программы подготовки учителей в педагогических учебных заведениях и в системе повышения квалификации. Кроме того, Департамент образования издал циркуляр для всех школ, чтобы побудить их принять кодекс для своих учительских кадров и остальных работников. Поощрялось также направление школами кодекса для информации родителям, поставщикам и подрядчикам.

Рамка 28. Профессиональные кодексы в системе образования Гонконга (выдержки)

1.10. В качестве задач Кодекса комиссия определяет следующие:

- (1) Содействовать развитию чувства профессиональной принадлежности среди представителей своей профессии;
- (2) Повышать моральный дух представителей профессии путем выработки комплекса признаваемых всеми этических стандартов, которые должны выполняться всеми представителями профессии;
- (3) Сформулировать нормы профессионального поведения, которые будут служить рекомендациями по развитию самодисциплины у представителей профессии;
- (4) Установить и поддерживать высокие стандарты в образовании за счет предоставления рекомендаций представителям профессии;
- (5) Заручиться доверием общества к профессии и ее поддержкой за счет подчеркивания социальной ответственности профессии перед обществом;
- (6) Поднимать автономию и социальный статус профессии за счет профессионализации;
- (7) Содействовать демократизации процесса определения политики в образовании.

Источник: Preparatory Committee, 1990.

Для содействия внедрению кодекса, в 1994 году был создан Совет по вопросам профессионального поведения в образовании (СПС). Это консультативный орган, который создается путем выборов с участием работников образования из всех начальных и средних школ, детских садов, специальных школ и органов образования в Гонконге. Он отвечает за порядок разбора дел: в случае, если имеет место спор или предполагаемый

профессиональный проступок, группа экспертов в составе трех человек проводит собеседование с имеющими отношение к этому делу сторонами и готовит отчет по этому делу, в котором излагаются факты, процедура проведения расследования, его результаты и рекомендации. Иногда эти результаты разрешаются к публикации, без упоминания имен вовлеченных лиц. В период с 1994/1995 по 1998/1999 год СРС получил 66 жалоб. Одним из примеров была полученная от родителей жалоба по поводу существующего в определенной школе правила, по которому учителя могли взимать с учеников плату за проведение с ними частных уроков. На практике, учащиеся этой школы, которые брали частные уроки, могли заранее получать подсказки по экзаменам или тестам. Следуя рекомендациям СРС, Департамент образования издал инструкции для всех школ, в которых был четко изложен запрет всем учителям взимать плату за проведение частных уроков с учащимися из своих школ.

Однако, опрос, проведенный для изучения результатов внедрения кодексов в жизнь, показал, что, несмотря на уверенность большинства учителей в том, что кодекс может способствовать выработке у работников образования чувства профессионализма, лишь половина из них понимает содержание кодекса, в то время как трое из четырех не имеют понятия о работе СРС, а значительное большинство (70 процентов) считает, что выполнение кодекса должно обеспечиваться за счет какого-то независимого механизма в секторе образования.

Регулирование и контроль силами представителей своей профессии (Онтарио)

Как показывает опыт, одной лишь разработки кодекса недостаточно для гарантирования его эффективного внедрения. Для достижения эффективности реализации важны не только инструменты (кодексы) как таковые, но и желание и способность их применять. Вот почему в 1995 году правительство провинции Онтарио (Канада) решило не разрабатывать кодексы поведения как таковые и навязывать их представителям учительской профессии, а вместо этого, как делается в других профессиях, таких как юристы или врачи, создать саморегулирующий орган – Коллегию учителей Онтарио (ОСТ). Идея состояла в том, что сами учителя, в партнерстве с широким сообществом, должны дать определение профессионального

поведения и практики, поскольку они для этого являются наиболее компетентными и заботятся о хорошей репутации своей профессии.

Так были сформулированы ‘Стандарты практической деятельности’ и ‘Этические стандарты’. Они подпадают под действие системы частного права и относятся к обязательствам учителей перед учащимися и обучением учащихся, к приверженности использованию своих профессиональных знаний и практики обучения, и т.п. В 1997 году была создана Комиссия по расследованиям, в задачи которой входило изучать жалобы в отношении членов Коллегии, имеющие отношение к их профессиональным проступкам, некомпетентности или несостоятельности. С тех пор Коллегия приняла дисциплинарные меры в отношении более 140 членов: семьдесят утратили свою сертификацию, а в отношении 62 были приняты меры дисциплинарного воздействия.

Опыт показывает, что эффективность таких саморегулирующих органов (которые, помимо Канады, существуют и в других странах, например, Шотландии) зависит от ряда условий. Некоторые из них перечислены в *Рамке 29*.

Рамка 29. Проведение в жизнь профессиональных стандартов в провинции Онтарио: рекомендации (выдержки)

- Учителя участвуют в первоначальном определении стандартов.
- Все заинтересованные стороны и партнеры участвуют в разработке стандартов.
- При разработке стандартов проявляется осмотрительность во избежание узкого определения термина «учитель».
- В процессе разработки стандартов обеспечиваются необходимые ресурсы, достаточное время и местный экспертный опыт.
- После разработки стандартов начинается их продвижение с предоставлением учителям достаточного времени для их обсуждения.
- Проведение стандартов в жизнь осуществляется при участии факультетов образования.
- Проведение в жизнь включает в себя активное обсуждение с учителями силами учителей, которые участвовали в их разработке.
- Действие стандартов распространяется на всех, кто участвует в образовании детей.
- Родители информируются о стандартах.

- Выпуск стандартов проходит в торжественной обстановке.
- Стандарты своевременно пересматриваются.
- Разрабатываются соответствующие ресурсы (ресурсные пакеты печатных материалов (конкретные случаи и т.п.), видео материалы, плакаты) для разъяснения стандартов всем работникам образования.
- Процесс разработки и пересмотра стандартов регулируется уставом, а не инструкцией или политикой, который предусматривает пересмотр людьми, 'не являющимися представителями профессии' или 'непрофессионалами'.
- Стандарты не используются в целях или в качестве основы для оценки результатов работы учителей.
- Стандарты обучения должны повышаться.
- Учителя участвуют в разработке и применении надежной системы оценивания, которая позволит определять, выполнили ли учителя требования стандартов.
- Необходимо разработать механизм непрерывного анализа деятельности профессиональных органов, принимающих решения, для недопущения своекорыстных действий со стороны представителей профессии.

Источник: Van Nuland, 1993: 25-26.



Выводы для специалистов по планированию политики и административных работников

1. Реформа системы управления кадрами представляет собой очень чувствительную область. Для преодоления сопротивления необходимо обеспечить ряд предпосылок, включая:
 - наличие сильной политической воли;
 - создание правового фундамента для внедрения всех процедур; и
 - вовлечение профсоюзов учителей (консультации и информирование). Кроме того, может оказаться желательным провести хорошую диагностику того, 'с чего начать'; прекратить временные процедуры; экспериментировать; и планировать пилотные этапы.
2. В условиях слабого административного потенциала вместо планирования на местах следует отдать предпочтение централизованному планированию управления учителями. Несмотря на то, что она является более громоздкой, она способна обеспечить больше прозрачности и справедливости в этом процессе.

3. Одним из важнейших этапов в процессе реформирования системы управления учителями является создание 'чистого списка кадров'.
4. Более высокая степень прозрачности в системе управления учителями требует определения четких и объективных критериев, а также разработки и внедрения четко сформулированных и прозрачных процедур приема на работу, назначения и перевода кадров.
5. Автоматизация функций управления персоналом работает против традиционной схемы покровительства, заменяя ее установленными, широко публикуемыми процедурами, в соответствии с которыми единственным условием для того, чтобы быть принятым на работу, продвинувшись по службе или быть переведенным в другое место, является выполнение требований.
6. Созданию прозрачной системы управления учителями и воспитанию этической культуры на различных уровнях управления образованием могут способствовать простота доступа к информации как внутри системы, так и в качестве реакции на запросы граждан, в совокупности со стратегией коммуникации, обеспечивающей предоставление точной и своевременной информации широкой общественности.
7. Выполнение этических норм и кодексов поведения способно внести огромный вклад в создание более благоприятной образовательной среды, тем самым непосредственно влияя на качество образования.
8. Для того чтобы гарантировать доверие к ним и вырабатывать чувство собственности на них, кодексы для учителей необходимо создавать на основе широкого участия общественности, с привлечением представителей учительской профессии. Минимальная цель, к достижению которой необходимо стремиться, состоит в проведении деятельности по активизации участия, обмену информацией, наращиванию потенциала и усилий, направленных на 'широкое распространение принципа участия'.

9. Для успешного воплощения в жизнь этих кодексов необходимо:
- четко определить их цели, не ограничиваясь профессиональным развитием;
 - обеспечить широкое распространение кодексов;
 - создать систему общественного и профессионального контроля за их воплощением в жизнь;
 - обеспечить четкое разделение ответственности между различными заинтересованными сторонами, участвующими в их мониторинге; и
 - обучение работников образования.
10. Кодексы могут помочь в достижении этих целей системы образования в целом через стимулирование этического поведения, тем самым способствуя обучению и усвоению всеобщих ценностей, а также созданию благоприятной среды, препятствующей коррупции в обществе.

Литература/ресурсы

- Bajracharya, H.R. 2003. *Teachers' codes of practice. Country report on Nepal*. Paper prepared as part of the ИЕП's project on 'Ethics and corruption in education'.
- Berryman, S. 2000. *Hidden challenges to education systems in transition economies*. Washington, DC: World Bank.
- Chaudhury, N. et al. 2003. *Teacher and health care provider absenteeism: a multi-country study*. Washington, DC: World Bank.
- Chaudhury, N. et al. 2005. *Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries*. Washington, DC: World Bank.
- Dewan, E.A. 2003. *Teachers' codes of practice. Country report on Bangladesh*. Paper prepared as part of the ИЕП's project on 'Ethics and corruption in education'.
- Education & Devenir (E&D). 2003. "Ethique et déontologie dans les métiers de l'éducation". In: *Les cahiers d'Education et Devenir* (2), December 2003. Paper presented at a colloquium held in Lille, 28-30 March, 2003. Marseille: E&D.

- Education International (EI). 2001. *EI Declaration on Professional Ethics*. Adopted by the Third World Congress of Education International. Jomtien (Thailand), 25-29 July, 2001. Retrived 6 June 2006 from: www.ei-ie.org/worldcongress/docs/WC03Res_DeclarationProfEthics_e.pdf
- Filmer, D. 2005. *Public expenditure and service delivery in Papua New Guinea*. Presentation of the results of a study conducted in 2002 by the Development Research Group (World Bank), during a course on 'Public expenditure tracking surveys in education' (Pretoria, South Africa, 14-23 March, 2005) organized jointly by the IIEP and the World Bank Institute (WBI).
- Hallak, J.; Poisson, M. (Eds.). 2006. *Governance in education: Transparency and accountability matter. An international perspective* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Karim, S. 2004. "Report card surveys in Bangladesh". In: *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality School Programme in Mexico* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Khandelwal, B.P. 2003. *Teachers' codes of practice in South Asia*. Paper prepared for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.
- Khandelwal, B.P.; Biswal, K. 2004. *Teachers' codes of practice. Country report on India (Uttar Pradesh)*. Paper prepared as part of the IIEP's project on 'Ethics and corruption' in Education.
- King, E.; Ozler, B. 2002. *What's decentralization got to do with learning? Endogenous school quality and student performance in Nicaragua*. Washington, DC: World Bank.
- Moses, K. 2000. "Do you know where your teachers and schools are?". In: *TechKnowLogia*, November/December. Vienna, Virginia: Knowledge Enterprise, Inc.
- Mulkeen, A. 2005. *Teachers for rural schools: a challenge for Africa*. Africa region World Bank. Washington, DC: World Bank.
- Van Nuland, S. 2003. *Standards for the teaching profession*. Paper prepared for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.

- Van Nuland, S.; Khandelwal, B.P. *et al.* 2006. *Ethics in education. The role of teacher codes. Canada and South Asia* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Peña, M.; Rodriguez, J.S. 2003. *Transparency in the education sector: human resource management in Bogotá*. Paper prepared for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.
- Peña, M.; Rodriguez, J.S. 2005. "Maestros en Colombia: transparencia en la gestión de los recursos humanos en Bogotá (1998-2003)". In: *Transparencia en educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile. Colombia y Chile* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Preparatory Committee. 1990. *Code for the Education Profession of Hong Kong*. Compiled by the Preparatory Committee, Professional Code for Educational Workers. Hong Kong.
- Reinikka, R.; Collier, P. (Eds). 2001. *Uganda's recovery: the role of farms, firms, and government. World Bank regional and sectoral studies*. Washington, DC: World Bank.
- Reinikka, R.; Smith, N. 2004. *Public expenditure tracking surveys in education* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- So, V. 2003. *Improving transparency and accountability in the management of education resources. The Hong Kong experience*. Paper prepared for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.
- World Bank. 2004. *Making services work for poor people. World development report 2004*. New York: Oxford University Press.

Глава 6

Заключение договоров на осуществление затрат, не связанных с заработной платой

Определение

Затраты, не связанные с заработной платой, охватывают все образовательные затраты, кроме затрат на зарплату. Они включают в себя капиталовложения (такие как земельный участок, на котором расположена школа, и арендуемые здания, строительство и ремонт школ, а также оборудование), текущие расходы (такие как школьные материалы, учебники, питание и транспорт) и эксплуатационные расходы (такие как отопление, электричество и водоснабжение). Закупки состоят в приобретении товаров и услуг государственной администрацией. Часто такие товары и услуги покупаются у частных структур через механизм заключения договоров. Заключение договоров подразумевает все виды деятельности, которые, оформленные в виде договора, способствуют направлению государственных расходов в определенном русле. Оно может включать в себя создание справедливой системы выбора из различных конкурирующих предложений (или заявок), получаемых от поставщиков или провайдеров услуг.

Сведения общего характера

По данным Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), сумма договоров на поставку товаров и услуг, заключаемых государственными органами, в среднем составляет от 15 до 25 процентов валового внутреннего продукта

Коррупция в сфере заключения договоров не ограничивается странами, характерными особенностями которых являются слабая система управления и низкая зарплата кадров: она может процветать где угодно, включая западные демократии.

(ВВП) страны, а в некоторых странах – даже больше. В абсолютных цифрах это составляет триллионы долларов ежегодно (ОБСЕ, 2005). Очевидно, что это открывает

возможности для коррупции. Так, согласно оценкам ОБСЕ, коррупция в сфере заключения договоров в государственной сфере может составлять до 30 процентов общей стоимости закупок, а в некоторых случаях и больше. Гораздо более масштабные потенциальные риски, по сравнению с заключаемыми внутри страны договорами, существуют в системе заключения международных договоров, учитывая суммы договоров, численность и разнообразие участвующих игроков, а также многообразие используемых правил осуществления закупок, что иногда приводит к путанице. Кроме того, опыт свидетельствует, что коррупция в сфере заключения договоров не ограничивается странами, характерными особенностями которых являются слабая система управления и низкая зарплата кадров: Возникшие в результате публикаций в прессе скандалы демонстрируют, что коррупция может процветать где угодно, включая западные демократии.

В сфере образования коррупция при заключении договоров встречается, в основном, в связи со школьными зданиями (строительство и обслуживание), поставками оборудования и мебели, производством и распространением учебных материалов (особенно учебников), а также предоставлением питания. Кроме того, в условиях растущего использования услуг частных структур в процессе поставок и привлечения внешних подрядчиков для содержания и обслуживания, возможности для коррупции при заключении договоров расширились. Для иллюстрации существующей ситуации можно привести два примера. Первый пример – из Японии, где университетских чиновников из города Токио обвинили в мошенническом присвоении 94 миллионов йен во время реализации проекта по строительству зданий в 2003 году (The Japan Times, 2004). Власти города Токио действительно выделили эту сумму на основании счета-фактуры, выставленного крупной строительной фирмой. Однако несколько месяцев спустя выяснилось, что этот счет уже был включен в качестве части оплаты расходов на строительство университетских зданий несколько лет назад, и что университет уже получал субсидии на эти цели. Второй пример – из Филиппин, где согласно оценкам, взятки поглотили до 20-65 процентов средств, выделенных на учебники, а суммы на подкуп региональных представительств и школ составили до 20 процентов от общей стоимости контракта, что привело к нехватке учебников практически в каждой из 40 000 государственных школ страны (Chua, 1999).

Очевидно, что искажения в процессе заключения договоров приводят к росту затрат, сокращению количества и качества предоставляемых товаров и услуг, а также к снижению эффективности государственных затрат и донорской помощи. Говоря более конкретно, искажение порядка заключения договоров оказывает негативное воздействие на экономику (стоимость), а также на эффективность и действенность предоставляемых товаров и услуг:

- *экономика.* Во-первых, коррупция при заключении договоров имеет тенденцию к вздутию цены, которую приходится платить, чтобы получить товар или услугу. Например, в случае существования сговора между государственными властями и издательством, общая стоимость выпуска учебника может быть преувеличена с учетом суммы взяток, которые придется заплатить;
- *эффективность.* Во-вторых, недобросовестная практика при заключении договоров способствует снижению общего количества товаров и услуг по сравнению с тем, которое планировалось изначально. Например, когда огромные средства теряются в результате подкупа и утечек средств, общее количество полученных учебников может оказаться гораздо меньше, чем планировалось;
- *действенность.* В-третьих, отсутствие прозрачности при заключении договоров ослабляет воздействие, которого можно было ожидать от поставленных товаров или услуг. Например, если выбор издательства основывается на размере взятки, которую оно соглашается заплатить, чтобы получить подряд, качество поставленных учебников может оказаться весьма низким, и вряд ли удастся повысить качество образования и его результаты.

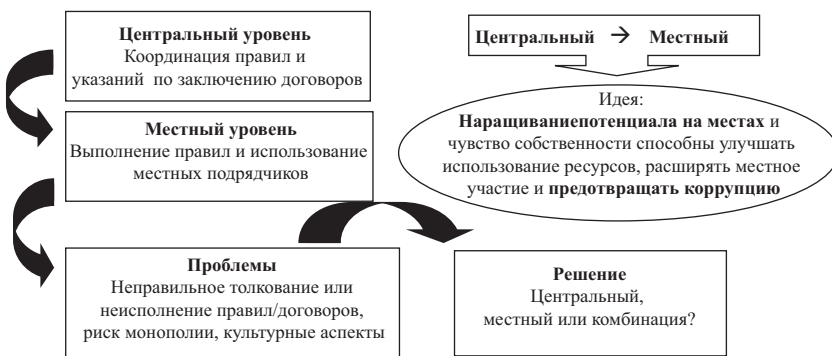
К тому же, чем выше риск коррупции, тем ниже уровень доверия к системе заключения договоров (а, следовательно, и к инвестициям). Следовательно, коррупцию при заключении договоров следует рассматривать как важную проблему, которую необходимо решить для увеличения общего количества товаров и услуг, предназначенных для образовательного сектора.

К счастью, можно ждать, что три основные тенденции, которые в настоящее время влияют на область заключения договоров, помогут повысить

прозрачность и подотчетность: во-первых, децентрализация процедур; во-вторых, гармонизация работы в области закупок на уровне страны; и, в-третьих, растущее использование электронной системы закупок:

- *децентрализация процесса заключения договоров.* Во все большем числе стран местные органы власти, или даже школы, во все большей степени оказываются непосредственно вовлеченными в процесс заключения договоров. Во многих случаях центральные органы власти все еще отвечают за координацию правил и указаний, однако выполняют эти правила местные органы, которые обращаются к услугам местных подрядчиков. Так, в 2002 году в Молдове около двух третей затрат на закупки было осуществлено местными органами власти, и лишь одна треть – государством (по оценкам ЦПНМ¹¹, на основании данных Министерства финансов). Часто утверждается, что закупки местными органами способны улучшать использование ресурсов и предотвращать коррупцию благодаря расширению участия и привитию чувства собственности на местах (см. *Рисунок 6.1*). Это предположение будет обсуждаться далее, поскольку, как показывает опыт, неправильное толкование или несоблюдение правил, а также риск скрытой монополии, имеют место и в условиях децентрализованной системы;

Рисунок 6.1 От централизованных закупок к закупкам на местах: Какой вариант является оптимальным?



11. Заявка на утверждение капитального проекта.

- *гармонизация процедур.* В феврале 2003 года лидеры основных банков многостороннего развития, международных и двухсторонних организаций, а также представители стран-получателей помощи собрались в Риме на Форум в верхах по вопросам гармонизации (Rome-HLF). Они взяли на себя обязательства по осуществлению действий, направленных на совершенствование управления и эффективности помощи. Они снова встретились в феврале 2005 года в Париже на мероприятии, которое называлось «Совместное движение к ускорению развития и повышению эффективности: Гармонизация, согласование и результаты» (Paris-HLF). На этой встрече они обсуждали пути гармонизации своих планов действий, процедур и практики, а также согласования предоставляемой ими помощи со стратегиями сокращения бедности или другими задачами развития. Одной из областей, вызывающих особую озабоченность в этой связи, является система закупок. Сейчас вопросы гармонизации требований в области закупок обсуждаются, помимо других стран, в Бангладеш, Бенине, Боливии, Бразилии и Камбодже. Для оценки конкретного влияния этой новой тенденции требуется время; тем не менее, можно надеяться, что она будет способствовать повышению прозрачности и сокращению коррупции;
- *Электронные закупки.* «Электронные государственные закупки (e-GP) можно определить как “использование государствами информационных и коммуникационных технологий (особенно Интернет) при установлении своих взаимоотношений с поставщиками для закупки товаров, работ и консультационных услуг, необходимых для государственного сектора” (Всемирный Банк, 2003). Они включают в себя электронные закупки и электронные торги. Заявки об участии в электронных торгах могут повысить прозрачность заключения договоров, поскольку они облегчают доступ всем участникам торгов (включая мелких и местных поставщиков), автоматизируют каждый этап, связанный с этим процессом, и делают ход торгов и их результаты публичными. Однако для того чтобы это произошло, необходимо выполнить ряд базовых требований, как подчеркивается в *Рамке 30*, включая: рекламу предлагаемой цены; техническую нейтральность; технические стандарты функциональной совместимости и безопасности; приемлемую стоимость; простоту участия; и хорошие аудиторские следы.

Рамка 30. Электронные закупки: некоторые основные принципы

Страны-заемщики все больше склоняются в пользу использования систем и средств электронных закупок для обработки и управления займами, кредитами и программами, получаемыми от Азиатского банка развития, Межамериканского банка развития и Всемирного Банка (БМР*). e-GP** определяется как использование государствами систем и сетей информационных технологий при установлении своих взаимоотношений в области закупок с поставщиками и подрядчиками для закупки работ, товаров, услуг и консультативных услуг, необходимых для государственного сектора.

Электронные процессы могут оказаться полезными на всех этапах процесса закупки, включая предварительную оценку, рекламу, подготовку и выдачу документов на участие в торгах, получение заявок, открытие заявок, оценку заявок, разъяснение и изменение, уведомление и публикацию результатов. Однако система e-GP совсем не обязательно должна включать в себя все функции по осуществлению закупок. Применительно к некоторым этапам процесса закупок, используемого государством, технология работы в электронном режиме оказывается чрезвычайно эффективной (например, рекламные объявления о возможности подачи заявок). В других случаях технология работы в режиме онлайн и ее применение оказывается более проблематичным и неясным. Это касается области подтверждения подлинности, где государства часто еще обдумывают свои законодательные подходы (если таковые существуют), и на повестке дня остаются проблемы управления и безопасности.

БМР требуют, чтобы электронные процессы обеспечивали соблюдение ключевых принципов прозрачности, отсутствия дискриминации, равенства доступа, открытой конкуренции, подотчетности и безопасности. Перевод этих основных принципов в практическую плоскость влияет на такие переменные как: реклама заявок, технологический нейтралитет, технические стандарты функциональной совместимости и безопасности, а также на некоторые процессы, такие как обеспечение хороших аудиторских следов, стоимость и простота участия.

Источник: ADB, IADB, World Bank, 2005.

* Банки многостороннего развития.

** Электронные государственные закупки.

Формы недобросовестной практики

Пожалуй, наиболее систематическое изложение возможностей для коррупции в системе закупок было сделано Клитгаардом в его классическом эссе: “Коррупцированные города” (Klitgaard, 2000). Он показал, что коррупция может иметь место до и после заключения договоров. Более того, он определил основные возможности для злоупотреблений на каждом этапе процесса закупок, т.е.: когда государство определяет и публикует информацию

о потребности в товарах или услугах; когда продавцы представляют предложения по удовлетворению этой потребности; когда государство оценивает предложения продавцов и выбирает победителя; и когда продавец¹² выполняет договор. После этого были приняты многие другие документы по похожим проблемам, в частности, ОЭСР, Всемирным Банком, U4 и организацией «Transparency International» (см. список литературы в конце данной главы и минимальные стандарты заключения государственных контрактов организации «Transparency International» в *Приложении 2*). Основные возможности для коррупции, которые они определили в результате своей работы, в обобщенном виде приведены в *Таблице 6.1*. Хотя эти возможности не ограничиваются закупками, имеющими отношение к какому-то одному сектору, опыт предоставляет огромное количество примеров коррупционных действий в ходе закупок в образовательном секторе.

Определение потребностей и спецификаций договора (предполагаемая коррупция)

На первом этапе, когда центральные или местные власти оценивают потребности в товаре или услуге, а также их спецификации, возможны такие проблемы:

- ненужные и часто трудновыполнимые исследования потребностей заказываются привилегированной фирме (в некоторых случаях результаты исследования не предоставляются вообще, несмотря на то, что аванс был уплачен, или же исследование выполняется компетентной фирмой, а его результаты передаются фиктивной фирме, которая копирует их и за публикацию получает значительную маржу);
- результаты внутренней оценки потребностей намеренно искажаются, или в них делаются какие-то пропуски, чтобы оправдать заключение договора на более позднем этапе;
- фальсификация или искажение потребностей с целью направления выгоды отдельному лицу или организации, вместо удовлетворения конкретной потребности (например, создание спроса на товары, которые являются бесполезными, оправдание покупок, работ или услуг, которые являются ненужными или не соответствующими реальным потребностям);

12. Около US\$ 800 000.

- заказ на проведение исследований или определение спецификаций оператору, связанному с группой, другая дочерняя компания которой подаст заявку на заключение договора (предоставляя ей эксклюзивную информацию, которую другие участники торгов иметь не будут);
- выставление избыточных спецификаций или блокирующих спецификаций, оправдываемых технической сложностью операции или существованием эксклюзивного процесса, с целью отдать предпочтение определенному поставщику или подрядчику (например, выбор услуги, на которую распространяется эксклюзивное право); и
- использование неясных или несуществующих спецификаций, или же спецификаций, специально подобранных под конкретных участников торгов, что делает их более подверженным опасности злоупотреблений.

Таблица 6.1 Основные возможности для коррупции в области закупок

Основные этапы	Основные возможности для коррупции
Решение о заключении договора/определение характеристик договора	<ul style="list-style-type: none"> • Фальсификация потребностей для направления выгоды отдельному лицу или организации (например: создается спрос на товар, который никто не покупает, только для создания выгоды владельцу компании) • Избыточные спецификации или блокирующие спецификации • Спецификации неясны или отсутствуют
Процесс заключения договоров	<ul style="list-style-type: none"> • Приглашение на участие в тендере не публикуется, тем самым ограничивая число участников торгов • Приглашение на участие в тендере публикуется, но дается мало времени на представление заявок, что затрудняет неопытным участникам возможность подать заявки • Намеренная переоценка или недооценка цены предложения • Сговор участников торгов для того, чтобы оказать влияние на цены или разделить рынок путем искусственной потери заявок или не представления заявок
Заключение контракта	<ul style="list-style-type: none"> • В тендерной документации нечетко сформулированы критерии оценки, что не оставляет оснований для оправдания решения • Выбор участников тендера осуществляется на субъективных основаниях (фаворитизм в отношении конкретной фирмы, политические соображения, бюрократическая коррупция: 'казенная кормушка', взятки, откаты, и т.п.)
Выполнение договора и контроль за ним	<ul style="list-style-type: none"> • Изменения и пересмотр договоров после заключения, характер которых изменяет суть самого договора • Администрация не обращает внимания на поставку меньшего объема оборудования или материалов плохого качества • Коррупция на уровне субподрядчика • Сговор между подрядчиками и администрацией с целью составить фальшивые счета-фактуры

Организация процесса заключения договора

На втором этапе, когда центральные или местные власти определяют способы заключения контракта и начинается процесс его заключения, возможны проблемы такого характера:

- разделение крупных договоров на более мелкие, которые не подпадают под действие правил осуществления государственных закупок (в некоторых случаях, работу выполняет одна и та же фирма, а счета выставляются от имени различных компаний);
- заключение договоров без проведения конкурса, или объявление ограниченного приглашения на участие в тендере, в результате чего следует договоренность о процедуре, чтобы сократить общее число участников конкурса;
- искажение правил предложения цены (закрытое предложение цены, ротация заявок, нечестное предложение цены, утаивание заявок, нарушение конфиденциальности заявок, и т.п.);
- обход требования о публикации приглашения на участие в тендере (приглашение на участие в тендере не рекламируется, или же рекламируется в газете с ограниченным тиражом);
- назначение слишком короткого срока представления заявок, тем самым затрудняя участникам конкурса возможность представить заявки, поскольку они заранее о договоре не знают (иногда сопровождается ложными утверждениями о срочности для сокращения периода проведения тендера);
- недооценка цены предложения для более легкого получения одобрения (можно ожидать соответствующие приложения, которые впоследствии взвинтят первоначальную цену и не будут подчиняться правилам подачи заявок);
- завышение цены предложения, когда существует сговор между теми, кто принимает решения, и участником конкурса (таким образом создавая подходящую маржу, часть которой можно вернуть человеку, принимавшему решение, без увеличения первоначальной стоимости);
- сговор между участниками конкурса или подрядчиками о раздувании цены или о разделении рынка путем искусственной утраты заявок, или не представления заявок.

Выбор победителя

На третьем этапе, когда центральные или местные власти оценивают предложения продавцов и выбирают победителя, возможны проблемы следующего характера:

- в тендерной документации не четко сформулированы критерии выбора заявок, или же заявки выбираются намеренно в силу их субъективного характера (например, строительство школы выбирается в соответствии с ее 'экологической целесообразностью'), оставляя место для манипуляций и необъективных оценок;
- пересмотр критериев выбора после вскрытия предложения, например, посредством изменения веса, придаваемого каждому критерию, или путем добавления новых критериев;
- попытки подрядчиков (строителей и поставщиков, авторов учебников, издателей и типографий, и т.д.) подкупить администрацию, для того чтобы повлиять на ее окончательное решение, или устранить конкурентов, сделавших более привлекательные предложения;
- попытки подрядчиков подкупить администрацию, чтобы быть включенными в окончательный список подходящих подрядчиков или получить к нему доступ;
- претенденты выбираются на основании субъективных факторов (фаворитизм в отношении конкретной фирмы, политические соображения, бюрократическая коррупция: казенная кормушка, взятки, откаты, и т.п.);
- решение о заключении договора принимается на основании единственного мерилa достоинства (например, стоимости или качества), чтобы отдать предпочтение одному из участников конкурса;
- отсутствие гласности относительно принятия окончательного решения и/или оснований для его принятия, чтобы скрыть отсутствие прозрачности всего процесса заключения договора.

Выполнение договора и контроль над ним (фактическая коррупция)

На четвертом этапе, когда продавцы выполняют заключенный с ними договор, или подрядчики оценивают его выполнение, возможны проблемы следующего характера:

- отмена заключенного договора без оснований;

- внесение в договор изменений или пересмотр его характера, которые изменяют саму суть договора;
- от подрядчиков не требуется выполнение (или к ним не применяются санкции за невыполнение) спецификаций или выполнение оговоренных требований относительно количества и качества (что приводит к производству меньшего количества единиц, по более высокой цене, более низкого качества, и т.д.);
- отчет об обманной (преувеличенной) стоимости, перерасход средств, ложные накладные расходы, etc.;
- Выписка ложных счетов-фактур, иногда проходящих по системе отчетности и клиента, и поставщика (см. *Рамку 31*);

**Рамка 31. Методы незаконного присвоения средств:
ложные счета-фактуры**

Ложные счета-фактуры используются для извлечения денег у субъекта законным путем. С материальной точки зрения, счет-фактура представляет собой документ, который подтверждает запись о расходах в бухгалтерских документах промышленного или торгового субъекта и оправдывает ее следствие – расход. Этот документ может быть реальным и оправданным (подлинный счет-фактура), полностью фиктивным (когда в качестве компенсации ничего не предоставляется) или частично ложным (чрезмерное фактурирование или, в ряде случаев, недофактурирование). Выставление ложных счетов-фактур означает ситуацию, когда за реальный и абсолютно оправданный выдается документ, который, в лучшем случае, является таковым лишь частично. Таким образом, ложный счет-фактура может быть включен в систему учета клиента и поставщика в результате предоставления реальной услуги, с сохранением всех характеристик формального соответствия двух комплектов бухгалтерских документов. Счет-фактура становится основанием для платежа со стороны клиента, тем самым подтверждая правильность расхода.

Источник: Bueb and Ehlerman-Cache, 2005: 13.

- Непрозрачный выбор субподрядчиков и партнеров, что допускает коррупцию на уровне субподрядчиков (например, за транспортировку учебников в школы);
- Администрация обеспечивает частным фирмам гарантированный доход. После подписания контракта, его в течение десятилетий не подвергают никаким сомнениям (это может иметь место, например, при заключении договоров на школьное питание); и
- На контролирующие органы или лиц оказывается неоправданное воздействие для того, чтобы они изменили содержание своих отчетов, с

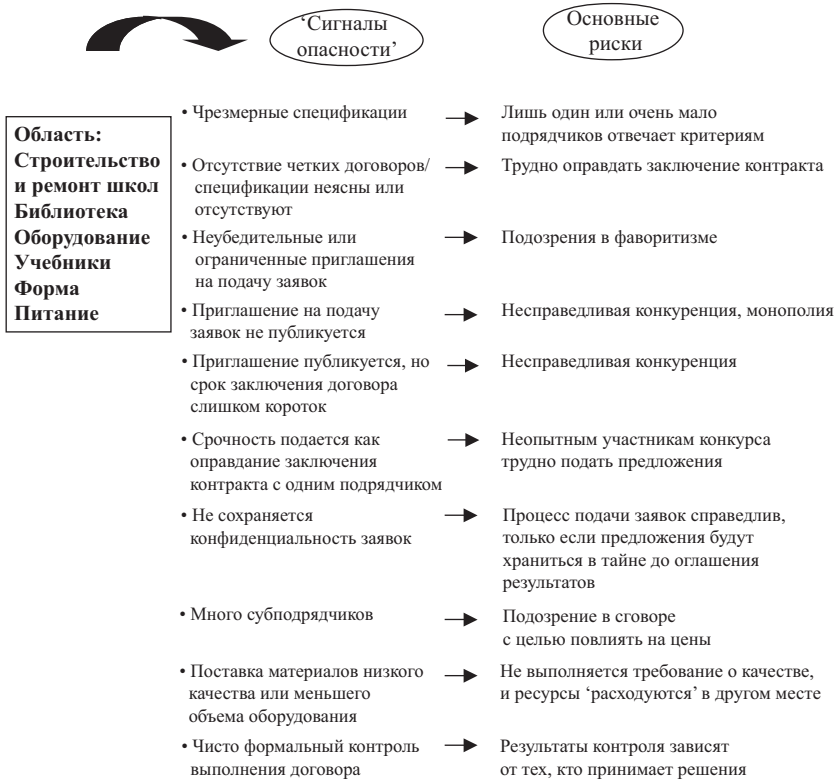
тем, чтобы изменения характеристик, качества или работоспособности оставались незамеченными.

Составить полный перечень возможностей для коррупции в системе закупок невозможно: их очень много – от самых простых до чрезвычайно сложных. Кроме того, каждый конкретный подсектор применения порождает свои собственные формы недобросовестной практики. Например, применительно к учебникам могут возникнуть проблемы с авторским правом, в то время как применительно к оборудованию проблемы могут быть связаны с использованием чрезмерно большого количества спецификацией по техническим причинам. Вот почему важно в каждом подсекторе определить несколько ‘сигналов опасности’, которые могут помочь предвидеть факты недобросовестной практики, и на этой основе составить своего рода ‘карту рисков’ (с указанием работников или административных единиц, которые являются потенциальными источниками рисков). Например, в приведенном на *Рисунке 6.2* примере, решение не публиковать приглашение на подачу заявок рассматривается как возможный показатель недобросовестной практики, основная опасность которой связана с созданием случая несправедливой конкуренции.

Различные перечисленные выше сигналы опасности определяют условия, которые способствуют коррупционным действиям. В то же время, совершенно очевидно, что трудно определить сигналы опасности, которые, например, непосредственно вскрывают коррупцию в процессе выбора подрядчиков. Тем не менее, в этом контексте можно принимать во внимание несколько полезных показателей, таких как:

- частота (количество или сумма) договоров, заключаемых с определенной фирмой или поставщиком (подозрение в фаворитизме);
- список фирм, предложения которых систематически не принимаются (по причине цены или качества услуг), но которые, например, иногда появляются в качестве субподрядчиков победителя (подозрение в сговоре); и
- существование связей между человеком, принимающим решения (или сотрудником) и подрядчиком (подозрение в неправомерной заинтересованности), и т.д.

Рисунок 6.2 ‘Сигналы опасности’ и основные риски, связанные с заключением договоров на выполнение государственного заказа



Масштабы

Сфера заключения договоров является одной из основных областей коррупции в системе школьного строительства, выпуска учебников.

Сфера заключения договоров часто воспринимается как одна из основных областей коррупции. Причина такого отношения – большое количество скандалов, связанных со строительством школ, выпуском учебников и т.д., в которых фигурировали огромные суммы денег, информация о которых

была выявлена и широко распространена прессой. Например, прибыли от коррупции особенно высоки в области школьного строительства и выпуска учебников. Действительно, участников тендеров 'подталкивают' к тому, чтобы они давали взятки, поскольку уровень продаж гарантирован. Аналогичным образом, предоставление услуг, которое подразумевает заключение долгосрочных договоров, таких как договора на предоставление школьного питания, может стать огромным вызовом для системы контроля, особенно с точки зрения качества предоставляемой услуги. В этой связи ниже приводятся две иллюстрации:

- *коррупция в процессе заключения договоров на выпуск учебников, Филиппины.* В Министерстве образования, культуры и спорта (DECS), коррупция начала увеличиваться в 1970-е годы, когда были созданы региональные управления, и им стали поступать деньги на закупки образовательных материалов. Займы и гранты от иностранных банков и доноров лились непрерывным потоком, но поскольку центральный офис DECS был не в состоянии использовать все свои средства, он распределял деньги среди представительств на местах, и в ходе этого процесса осуществил децентрализацию коррупции. Начиная с этого времени, переговоры о закупке учебников велись непосредственно с частным сектором на региональном уровне. Согласно оценкам, на подкуп ушло до 20-65 процентов всех средств, выделенных на закупку учебников. Взятки, вручаемые региональному офису и школьным подразделениям, могли составлять 20 процентов от стоимости договора, из которых специалист по управленческому учету и аудитор получали по 0,5-1 проценту каждый. В результате этого практически во всех 40 000 государственных школ страны отмечалась критическая нехватка учебников; в среднем, один учебник приходился на шесть учеников в начальных школах и на восемь учеников – в средних школах (Chua, 1999). Однако с тех пор отмечаются признаки изменений: например, внештатный сотрудник нескольких издательств, выпускающих учебники, был пойман при передаче взятки в размере 3 миллионов филиппинских песо.¹³ Этого сотрудника вызвали в Национальное бюро расследований, а позже – в Сенат и Палату представителей по обвинению в коррупции;
- коррупция при составлении договоров на поставку школьного питания, Франция. Суммы договоров, заключаемых на поставку школьного

13. Около US\$58 000.

питания, составляют 4 миллиарда Евро¹⁴ ежегодно. Договоры заключаются с 15 частными компаниями, 3 из которых контролируют 29 процентов рынка. В 2000 году одна из них предложила построить и осуществлять управление кухнями для приготовления питания. Цена такой кухни была включена в цену каждого школьного завтрака. Проблема, однако, состояла в том, что размер кухни был в два раза больше необходимого. В результате община потеряла значительную сумму денег. В 1994 году, когда проводилась приватизация школьных столовых, другая компания подписала договор, по которому она получала право на продажу школьных завтраков на 14 лет. После этого договор несколько раз продлевался. В соответствии с договором, город должен был оплачивать неиспользованные завтраки. В 1996 году предусматривалось предоставление 421 000 завтраков, а реальное количество потребленных завтраков составило 363 000. Таким образом, городу пришлось заплатить 245 000 Евро¹⁵ за неиспользованные завтраки (Dubien, 2004). Но, опять же, здесь налицо признаки перемен: В 2004 году договор был наконец пересмотрен, и городу больше не нужно было оплачивать неиспользованные завтраки.

Очевидно, что в секторе образования из-за коррупции в системе государственных закупок расходуются впустую огромные суммы денег. Однако для того чтобы получить более полное представление о ситуации, интересно взглянуть на распределение бюджетов образования по типам расходов. Оказывается, что в сфере доуниверситетского образования затраты, не связанные с заработной платой (которые осуществляются на основании договоров), представляют лишь малую часть бюджета образования (в большинстве случаев, от четверти до трети от общей суммы); остальное идет на выплату зарплат работникам образования, особенно учителям. Например, учебники и учебные материалы составляют в среднем 1-3 процента от общих затрат на образование (По данным *Global monitoring report 2006* программы «Образование для всех», к примеру, 1,2 процента текущих государственных затрат на образование в Киргизстане и Андорре, 1,4 процента – в

Из-за коррупции в системе государственных закупок расходуются впустую огромные суммы денег.

14. Около US\$5 миллиардов (1 миллиард = 109)

15. Около US\$310 000.

Омане, 1,9 процента в ЮАР и 2,3 процента в Того). Конечно, в относительных цифрах эти объемы представляются сравнительно небольшими; однако в абсолютных цифрах они представляют огромные суммы, поскольку сам по себе бюджет образования может составлять до 3-9 процентов валового национального продукта страны.

Факторы

Развитию коррупции в области заключения договоров способствует ряд факторов. В этой связи можно вспомнить анализ, проведенный Высшим аудиторским управлением (ВАУ) в Словакии. По результатам анализа, нарушения закона о государственных закупках чаще всего происходят по двум причинам: во-первых, из-за незнания закона; и, во-вторых, в результате преднамеренного невыполнения требований законодательства о государственных закупках товаров, работ и услуг. Среди причин нарушения закона можно назвать сложность законодательства и связанных с ним требований (например, проблемы с определением предмета закупок, выбора соответствующего метода осуществления государственных закупок или назначения цены предмета закупок). Дополнительно усложнять ситуацию может и использование различных процедур осуществления закупок (национальных, а также тех, которые используются различными донорами или банками развития, между которыми иногда существуют противоречия). Поэтому учебные заведения склоняются в пользу разделения вопроса государственных закупок на несколько частей, чтобы избежать конкурентных торгов, как того требует процедура осуществления государственных закупок, и вместо этого использовать упрощенные, но и менее прозрачные, методы. К этим многочисленным факторам могут добавляться:

- высокая стоимость договоров, создающая стимулы для коррупции;
- недостаточная правовая, регулятивная или политическая база, которая гарантировала бы справедливое заключение договоров;
- существование монополистических рынков в некоторых областях, связанных с заключением договоров (например, строительство школ, приготовление школьного питания, выпуск и распространение учебников, и т.п.);

- отсутствие потенциала и необходимого экспертного опыта, особенно в области планирования и оценки тендеров;
- слабые внутренние и внешние механизмы надзора, контроля и рассмотрения жалоб; и
- отсутствие требования о предоставлении информации о состоянии дел, процедурных проблемах, и т.п. аудиторам, жалобщикам и широкой общественности (особенно, родителям).

В *Таблице 6.2* перечислено несколько таких факторов в области заключения договоров на издание учебников, а также приведены соответствующие уровни ответственности. Например, за отсутствие соответствующей правовой базы отвечает государство, в то время как за отсутствие соответствующих систем контроля отвечает не только государство, но и доноры и пользователи. В таблице добавлено несколько факторов, которые являются специфическими для индустрии выпуска учебников, например, неясности в применении политики соблюдения авторского права.

Таблица 6.2 ‘Сигналы опасности’ в области заключения договоров на издание учебников: уровни ответственности

Показатели ‘сигналов опасности’	Государство	Доноры	Пользователи (учителя/ ученики)
Недостаточная правовая база для гарантирования справедливой конкуренции при заключении договоров	*		
Неясное использование политики соблюдения авторских прав	*		
Характер индустрии издания учебников в ряде стран является практически монополистическим	*	*	
Правила закупок ограничивают доступ фирм из стран доноров		*	
Стоимость договоров на выпуск учебников является очень высокой	*	*	
Недостаток экспертного опыта (в планировании, оценке тендерных заявок, проведении этических аудитов, и т.д.)	*	*	
Плохое следование модели распространения	*	*	*
Не отвечающие требованиям системы контроля, проведения внутренних и внешних аудитов	*	*	*

* Необходимо осознавать угрозу коррупции и знать, как привлечь внимание/реагировать на проблему.

Важнейшие вопросы

По проблемам, связанным с заключением договоров, можно задать множество вопросов. Одни из них являются сугубо специфическими для соответствующей сферы (например, учебники или школьное питание); другие же имеют более общий характер. Вот несколько примеров из последней категории: Существует ли детальная правовая и регулятивная база осуществления государственных закупок? Если существует, то отвечает ли она международным требованиям? Какая структура отвечает за определение процедур заключения договоров и установление четких критериев выбора? Существует ли система предварительной оценки на соответствие участников торгов? Основан ли процесс заключения договоров на реальной открытой конкуренции? Знакомится ли общественность с процедурой участия в конкурсных торгах и своевременно ли это делается? Используются ли в процессе заключения договоров письменные заявки, публичное открытие заявок, анализы извне, и т.д.? Существует ли комиссия по разбору возражений и претензий? Существует ли независимый надзорный и контрольный орган, отвечающий за выполнение договора? Выполняют ли общины роль 'наблюдателей'? Являются ли механизмы контроля за выполнением договора чисто формальными, или же они действительно позволяют проверять качество предоставляемой услуги?

Надлежащая практика

Повышение прозрачности и подотчетности процесса государственных закупок требует, прежде всего, определения принципов справедливого и эффективного заключения договоров. Это означает необходимость тщательно взвешивать, как качество предоставляемых товаров и услуг, так и их цену, стремясь к получению наивысшего качества по оптимальной цене. Кроме того, это означает, что спецификации должны не быть дискриминационными и гарантировать равное отношение ко всем потенциальным участникам торгов. Наконец, процесс заключения контрактов должен быть прозрачным и публичным: правила и решения должны быть доступными всем потенциальным поставщикам; систематически должна вестись документация, в которой объясняются и обосновываются все принимаемые

решения. Соблюдение этих принципов может оказаться успешным только при условии удовлетворительного выполнения следующих требований:

- разработка и претворение в жизнь закона о государственных закупках, а также установление процедурных положений, соответствующих международным стандартам (см. пример Азербайджана в *Рамке 32*);
- ясность и четкое разделение функций и ответственности в области закупок (спецификация продукта или услуги, вынесение решения, мониторинг, и т. п.) между различными представительствами, комиссиями, и т. д.: По мнению Клитгаарда (Klitgaard (2000)), процесс заключения договора необходимо поручать органу власти высокого уровня и талантливому, в высшей степени принципиальному, человеку;
- наращивание соответствующего потенциала для проведения мероприятий по заключению договоров (т.е. подготовка специалистов по закупкам, создание независимых и многопрофильных оценочных комиссий, и т.д.);
- содействие принципиальности как в государственном секторе (например, посредством принятия кодексов поведения), так и в частном секторе (в частности, посредством информационных кампаний); и
- создание эффективных информационно-коммуникационных систем, а также систем ведения документации (включая системы электронных и онлайн-закупок) для облегчения доступа к информации всем заинтересованным сторонам.

Рамка 32. Агентство государственных закупок (АГЗ) Азербайджана

Первые законы в области закупок были приняты в Азербайджане в 1996 году. Закон о государственных закупках был принят в 2000 году. В 1997 году был создан исполнительный орган, подотчетный Кабинету министров, в обязанности которого входило осуществлять государственную политику в области государственных закупок. Обязанности агентства были определены уставом, утвержденным указом Президента Азербайджана в 2003 году. В соответствии с уставом, основными видами его деятельности являются: меры по претворению в жизнь; распространение информации; обучение; надзор и контроль. Оно также отвечает за подготовку важнейших документов для использования осуществляющими закупки субъектами; за подготовку отчетов для Кабинета министров о состоянии системы государственных закупок; а также подготовку ежегодных отчетов о своей деятельности. Оно имеет довольно небольшой штат (менее 20 штатных сотрудников).

Источник: Правительство Азербайджана, www.tender.gov.az

Говоря более конкретно, на каждом этапе охарактеризованного выше процесса заключения договоров следует обращать внимание на следующее:

Когда правительство *определяет потребности и спецификации договора*, необходимо подготовить письменные процедуры заключения договора, в которых будет изложен весь процесс, а также установить четкие критерии заключения договора. Определение требований к заключению договора и его спецификаций необходимо осуществлять с помощью консультантов извне или внешних аудиторов, как это делается в словацких университетах. В этих условиях продолжительность договоров о регулярных закупках (таких как школьное питание) следует ограничивать, чтобы допускать периодическую конкуренцию. Наконец, с самого начала необходимо определить процедуры сокращения риска коррупции. В этой связи некоторые страны с большей или меньшей долей успеха пытались в процесс закупок внедрить новый этап: предварительную оценку на соответствие участников торгов. Он влечет за собой предварительный отсев или предварительный отбор участников, зачастую с использованием анкеты или детального анализа (де факто – упрощенных аудитов), принимая во внимание репутацию и принадлежность участников, характеристики системы управления, структуру управления, финансовые активы и пассивы, и т.д. Это позволяет с самого начала процесса исключать участников, вовлеченных в коррупционные действия (в этой связи можно рассматривать списки ‘компаний, включенных в черные списки’).

При *организации процесса заключения договора*, органам государственной власти необходимо обеспечить, чтобы в нем всегда участвовало несколько участников, и стараться содействовать дополнительной конкуренции. Для этого им необходимо свести к минимуму конфиденциальность и своевременно обеспечить публичность процедур подачи заявок и документации в интересах всех потенциально заинтересованных сторон. Участникам из различных стран должна быть предоставлена равная возможность принять участие в процессе, даже если участники торгов из страны – хозяина могут иметь право на преференции, выраженные в определенном проценте от общей стоимости договора (Всемирный Банк определяет это право в размере 15 процентов для контрактов на поставку товаров, и 7,5 процентов для контрактов на выполнение работ). Обычно

это положение объявляется в приглашении на подачу заявок. Может также поощряться приглашение иностранными участниками торгов консультантов из страны–хозяина для выполнения каких-то частей работы. Кроме того, ОЭСР и Европейский Союз ограничивают доступ странам–членам этих организаций. Такой же практики, помимо других, придерживаются Канада, США и Великобритания.

Выбор победителя процесса торгов должен осуществлять центральный орган, отвечающий за сравнение заявок и присуждение подрядов. Повышение прозрачности процесса выбора может включать в себя использование ряда последовательных фильтров, основанных на качественных, технических и финансовых критериях (в обеспечении объективности этих критериев могут помочь системы анализа, а также исследования рынка и стоимости). Обоснование решений в письменном виде, публичное открытие заявок и анализы, проводимые внешними специалистами, могут существенно повысить последовательность оценки заявок и выбора подрядчика. Как показывает опыт Мексики, в этой связи можно также рассматривать использование электронных систем проведения закупок (см. *Рамку 33*). Вовлечение гражданского общества в процесс выбора, например, через договоры о честности может внести свой вклад в повышение подотчетности процесса выбора в целом (пример договора о честности в области выпуска учебников будет приведен в следующем разделе). Наконец, имеет смысл рассмотреть возможность создания комиссии, которая отвечала бы за рассмотрение возражений, для проверки правильности принятого решения: так, следует тщательно учитывать претензии, особенно выдвинутые проигравшими участниками конкурса, и, возможно, публиковать причины отклонения их заявок.

Ограничить недобросовестную практику в ходе *выполнения договора* можно путем использования нескольких стратегий. Во-первых, для подтверждения качества и своевременности поставки продукции или услуг обязательным условием являются проведение мониторинга и оценки выполнения договора. Для этого требуется создать внутренние и внешние системы надзора и контроля, а также разработать соответствующие механизмы их использования. Если речь идет, например, о строительстве школы, инспекционная группа должна обеспечить соблюдение стандартов качества и своевременное выполнение работ. Если речь идет

о школьном питании, инспекторы должны проверять своевременность, регулярность и непрерывность поставки продуктов питания в соответствии с планом. Во-вторых, необходимо создать эффективную систему поощрения и наказания подрядчиков, включающую в себя механизмы стимулирования за надлежащее выполнение договора и жесткие санкции в случае небрежности при его выполнении (включая публичное оглашение данных о такой небрежности). В-третьих, следует повышать роль «контролеров», которую играют общины в обеспечении надлежащего выполнения договоров (особенно таких долгосрочных договоров, как контракты на поставку школьного питания). Очень полезными в этом отношении могут оказаться ‘карточки отзывов’ (см. *Главу 3*). В-четвертых, необходимо создать механизмы рассмотрения возможных жалоб со стороны пользователей. Все эти стратегии в обобщенном виде представлены в *Таблице 6.3*.

Рамка 33. Электронная система повышает прозрачность процессов государственных закупок

Недавно Банк межамериканского развития объявил о своем решении использовать «Compranet» – мексиканскую электронную систему государственных закупок – для проведения национальных и международных торгов в рамках финансируемых БМР проектов в Мексике.

«Compranet», которая была разработана Министерством государственного управления Мексики, придает современный характер и повышает прозрачность при закупках товаров, услуг, работ и осуществлении арендных отношений в интересах органов федерального государственного управления и правительств мексиканских штатов, которые проводятся с использованием онлайн-услуги. В соответствии с мексиканским законодательством, все федеральные агентства должны помещать на «Compranet» приглашения на подачу заявок, сроки, памятные записки, результаты и договоры, связанные с осуществляемыми ими закупками. Система, на которую можно выйти через www.compranet.gob.mx, помогает государству собирать информацию об этих процессах, а также дает гражданам возможность тщательно контролировать затраты в государственном секторе.

При помощи «Compranet» пользователи могут отслеживать, сколько государство тратит на конкретные товары и услуги, какие организации находятся в процессе осуществления закупок, какие компании делают свои предложения, какие получают право на заключение договора, а также какие поступают протесты. Если таковые имеют место, «Compranet» помогает избегать повторяющихся процедур, устраняет предвзятость из процесса заключения договоров и облегчает частному сектору участие в государственных закупках через Интернет в рамках прозрачной системы.

Источник: IADB, www.iadb.org

Таблица 6.3 Основные стратегии борьбы с коррупцией при заключении договоров

Этапы	Основные риски	Стратегии
Решение о заключении договора/ Определение характеристик договора	<ul style="list-style-type: none"> • Риск направления выгод отдельно лицу или организации • Чрезмерные спецификации • Спецификации неясны или отсутствуют 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка письменных процедур заключения договоров, задание четких критериев выбора • Требования к заключению договоров и спецификации готовятся приглашенными консультантами или внешними аудиторами, • Предварительная оценка на соответствие подателей заявок через анкетирование или детальный анализ
Процесс заключения договоров	<ul style="list-style-type: none"> • Приглашение на подачу заявок не публикуется • Приглашение на подачу заявок публикуется, но период заключения договора слишком короток • Участники или подрядчики сговариваются, чтобы повлиять на цены или разделить рынок 	<ul style="list-style-type: none"> • Содействие дополнительной конкуренции. • Конкурсные процедуры и документы готовятся публично и предоставляются своевременно • Возможность участвовать в процессе предоставляется участникам из различных стран
Присуждение подряда	<ul style="list-style-type: none"> • В конкурсных документах нечетко сформулированы критерии оценки, что не оставляет почвы для обоснования решения • Бюрократическая коррупция/взятки / откаты /политические соображения • Качество (или стоимость) является единственным показателем достоинства для присуждения подряда 	<ul style="list-style-type: none"> • Выбор центральным органом, отвечающим за сравнение заявок и присуждение подрядов • Использование ряда последовательных фильтров, основанных на использовании технических, качественных и финансовых критериев • Обоснование решений в письменном виде, публичное открытие заявок и анализы, проводимые внешними специалистами, и т.п. • Использование электронных систем закупок • Вовлечение организаций гражданского общества (Договоры о честности) • Создание комиссии по рассмотрению возражений и претензий
Выполнение договора и надзор за его выполнением	<ul style="list-style-type: none"> • Изменения и пересмотр договора после его заключения, характер которых изменяет суть самого договора • Коррупция на уровне субподрядчиков • Превышение стоимости • Поставка материалов худшего качества или оборудования в меньших объемах • Отмена подряда 	<ul style="list-style-type: none"> • Внутренние и внешние системы надзора и контроля за выполнением договора • Эффективные системы поощрения и наказания подрядчиков • Общины играют роль ‘контролеров’ (‘карточки отзывов’) • Механизмы работы с жалобами

Это некоторые общие стратегии, которые следует применять в отношении всех процессов закупок в образовательном секторе для повышения прозрачности и подотчетности. Однако, в зависимости от определенного подсектора, о котором идет речь, следует использовать более конкретные подходы. Ниже будут рассмотрены три из них, а именно: строительство школ, издание и распространение учебников, и школьное питание.

1. Строительство, обустройство и ремонт учебных заведений

В области строительства, обустройства и ремонта школ и университетов сконцентрировано множество возможностей для коррупции при заключении договоров на выполнение государственного заказа, о котором говорилось выше. К ним, в числе прочего, относятся взятки или подношения за присуждение подряда, сговор между поставщиками, хищение ресурсов, мани-

Правила покупки имущества могут включать в себя пассивную коррупцию (участники конкурса подкупают чиновников, предлагая им деньги) или активную коррупцию (чиновники вымогают взятки за предоставление им подряда).

пулирование данными, превышение стоимости, поставка материалов более низкого качества или оборудования в меньших объемах. В этой связи иногда полностью игнорируются критерии изучения потребностей учебных заведений, и решения о месте размещения школы или университета принимается сугубо исходя из финансовых или

политических соображений. Правила покупки имущества также могут быть полностью проигнорированы. Они могут включать в себя либо пассивную коррупцию (участники тендера подкупают чиновников, предлагая им деньги) или активную коррупцию (чиновники вымогают взятки за предоставление подряда). Помимо прочего, это обычно приводит к плохому размещению учебных заведений, существующим лишь на бумаге школам и поставкам, незавершенному строительству зданий, неудовлетворенному спросу на места, неэффективному использованию сооружений (включая незанятые здания), открытию и закрытию школ и других учреждений на основании ложных статистических данных, плохой учебной среде. Серьезность ситуации заставила различные страны экспериментировать со стратегиями, призванными повысить прозрачность и подотчетность в этой области. Некоторые из этих стратегий в обобщенном виде представлены ниже.

Руководящие указания и четкие критерии отбора в совокупности с контролем

Правительства некоторых стран продемонстрировали свое желание обеспечить более высокий уровень прозрачности в области строительства и реконструкции школ. Это относится к Лесото, которая выделила огромные средства на строительство и реконструкцию школ, а также на поставку новой школьной мебели и оборудования, в рамках своей программы «От бесплатного начального образования к всеобщему базовому образованию». Для того чтобы сократить потенциальные риски коррупции, к которой это может привести, правительство решило предпринять ряд шагов (Lehohla, 2003).

Во-первых, оно выпустило четкие и понятные руководящие указания относительно закупок в сфере строительных работ, требующие, например, чтобы все проекты по строительству школ проводились на основании открытых публичных конкурсов или что участники конкурса могут оспорить любое присуждение подряда, если посчитают, что оно не осуществлялось в соответствии с правилами. Во-вторых, оно определило четкие критерии оценки подрядчиков, с тем, чтобы выполнять работы могли не только те из них, которые пользуются ‘репутацией честных’ в своей отрасли. В-третьих, оно установило конкретные строительные стандарты, в соответствии с которыми оцениваются все работы, выполненные при строительстве школ, чтобы гарантировать качество сдачи завершеного объекта. В-четвертых, оно создало инспекционную группу для проверки строительных работ, в функции которой входил контроль за полным выполнением стандартов качества. В-пятых, в качестве последующего шага по укреплению прозрачности в своей системе школьного строительства, оно посчитало обязательным для себя привлечь для контроля этой сферы учащихся, родителей и все сообщество.

Тем не менее, опыт показал, что этих мер оказалось недостаточно для устранения коррупции. Поэтому правительство наметило дополнительные меры. К их числу относятся реформирование всей системы правил и норм осуществления закупок и Тендерного совета, внедрение системы закупок по принципу ‘стоит ли это затраченных денег’ и вовлечение в качестве контролеров качества предоставленных услуг тех общин, в интересах

которых осуществляются проекты. Успех этих мер предстоит оценить на основании достигнутых результатов.

Предварительная оценка поставщиков на соответствие

Ряд местных органов власти в США решил сделать акцент на необходимости предварительной оценки поставщиков на соответствие требованиям. Это относится к городу Нью-Йорк, который, в рамках своей кампании по борьбе с коррупцией в системе строительства школ, создал Управление генерального инспектора (OIG), чтобы защитить Управление строительства школ (SCA) от “преступлений, коррупции и рэкета”. Поэтому любая фирма, которая хочет, чтобы ее рассмотрели в качестве участника конкурса, должна сначала пройти предварительную проверку на соответствие. В процессе предварительной оценки на соответствие учитываются несколько факторов, включая качество и своевременность выполнения фирмой работ в прошлом, ее надежность и ответственность, а также ее честность (см. *Рамку 34*). Результаты исполнения работ фирмой отслеживаются при помощи автоматизированной информационной системы, которая называется «Система обмена информацией о продавцах». В рамках этой деятельности можно также осуществить анализ результатов выполнения фирмой четырех последних крупных заказов, а также прошедшей аудит финансовой отчетности. Такая система предварительной проверки участников конкурса на соответствие была дополнена другими требованиями, такими как метрики цены и результатов выполнения в строительстве, создание компьютеризированной системы отслеживания школ для мониторинга изменений заказов или работ, которые выходят за рамки первоначального договора, или разрешение утверждать изменения к проекту, которые ведут к увеличению его цены, только руководителям старшего звена проекта.

Подход с использованием предварительной оценки на соответствие, который применяет SCA, в совокупности с различными административными санкциями, оказал положительное влияние на сокращение коррупции в городе Нью-Йорк (Klitgaard, 2000). Тем не менее, в 2005 году в прессе был разоблачен скандал с участием шести чиновников Управления строительства школ, против которых были выдвинуты обвинения в получении взяток на десятки тысяч долларов, иногда в обмен за превышение стоимости сооружаемых школ. По результатам проведенного SCA в 2005 году аудита был

сделан ряд рекомендаций по ограничению возможностей недобросовестной практики в будущем, в соответствии с которыми старший менеджер должен изучать и подписывать все заявки, или же текущий отчет о результатах должен включаться в картотеку всех участников конкурсов как подтверждение проверки со стороны OIG.

Рамка 34. Предварительная оценка на соответствие требованиям участников конкурсов в городе Нью-Йорк

Управление строительства школ (SCA) города Нью-Йорка было создано решением законодательного органа штата Нью-Йорк в 1988 году для строительства новых школ, а также управления работами по проектированию, строительству и ремонту капитальных проектов в 1200 государственных школах. На период с 2005 по 2009 финансовый год SCA, которое финансируется из капитального бюджета города, выделило 13,1 миллиардов долларов США на реализацию своего плана капитального строительства. SCA осуществляет предварительную оценку на соответствие всех фирм, желающих быть рассмотренными в качестве претендентов на реализацию проектов SCA. Предварительная оценка на соответствие состоит в оценке способности и квалификации потенциальных фирм до объявления приглашения на подачу заявок. Для того чтобы пройти предварительную оценку на соответствие, потенциальные фирмы должны заполнить исчерпывающую форму заявки, в которой рассматриваются следующие факторы:

- опыт;
- качество и своевременность выполнения работ в прошлом;
- финансовые возможности;
- надежность и ответственность;
- прошлые данные о безопасности выполнения работ;
- выполнение требований о предоставлении равных возможностей при найме работников;
- набор сотрудников в соответствии со стандартами обеспечения определенного уровня заработной платы, количества рабочих часов и справедливости в трудовых отношениях;
- участие в утвержденных Департаментом труда штата Нью-Йорк программах обучения по специальностям, по которым заявитель хочет пройти предварительную оценку на соответствие;
- честность фирмы, ее основного персонала, дочерних компаний, настоящих и предыдущих владельцев и руководителей.

Для получения права на прохождение предварительной оценки на соответствие требованиям контрактов, фирмы должны существовать не менее двух лет. Группа проверки подрядчиков (CQU) рассматривает результаты работы фирмы по четырем последним крупнейшим контрактам и анализирует историю деятельности фирмы, указанную в Системе обмена информацией о продавцах (Vendex), автоматизированной информационной системе, созданной городом Нью-Йорк для отслеживания эффективности

работы фирм, которые получают подряды от города. Применительно к подрядчикам, которые хотят получить контракт на выполнение работ на сумму, превышающую 1 миллион долларов США, CQU анализирует прошедшие аудит финансовые отчеты потенциальных фирм за два предыдущих года. CQU направляет копию заявки в Управление генерального инспектора (OIG) для проверки честности фирмы, чтобы определить, не участвовали ли ключевые фигуры потенциальной фирмы в незаконной или неэтичной деятельности. Для проверки информации, указанной в заявках, персонал OIG рассматривает характеристики фирм и отчеты из системы «Vendex», проверяет необъявленные связи фирмы, а также изучает отчеты о кредитоспособности и материалы общественных архивов.

Источник: Thomsen, 2005: 3.

Контрольные комиссии граждан

Другой подход состоит в создании ‘контрольных комиссий граждан’. Такие комиссии были созданы в округах по всей территории США¹⁶ для контроля за расходованием средств, выделяемых на строительство школ или модернизацию оборудования. Как правило, школьный совет привлекает их для оказания ему помощи в выполнении функций мониторинга и надзора. Они выступают средством вовлечения общественности для повышения подотчетности и гарантирования того, что получаемые в виде собираемых налогов средства используются должным образом. Обычно они состоят из добровольцев, имеющих или не имеющих профессиональный опыт в области управления строительством. Их основная функция состоит в надзоре за осуществлением двух типов контроля, т.е.:

- *внутреннего контроля*, который определяется как правила и процедуры, введенные органом управления образованием для обеспечения действенности и эффективности функционирования, достоверности финансовой отчетности и общего выполнения требований соответствующих законов и правил; и
- *внешнего контроля*, который заключается в проведении анализов и аудитов стратегий осуществления программы капиталовложений и финансирования силами субъекта, который не связан с управлением

16. Эти округа включают Кливленд, штат Огайо; Округ Джефферсон, штат Колорадо; Лас-Вегас, штат Невада; Лос-Анжелес, Окланд, Сакраменто и Салинас, штат Калифорния; Сан-Антонио, штат Техас; Майами-Дейд, штат Флорида и Вичита, штат Канзас.

образования (муниципальными аудиторами или аудиторами штата, нанятыми округом).

Контрольные комиссии граждан регулярно отчитываются перед школьным советом и широкой общественностью, либо для того чтобы подчеркнуть успехи, либо чтобы определить основные области, которые требуют улучшения. На основании полученных ими результатов они часто дают рекомендации, а затем следят, чтобы в соответствии с этими рекомендациями предпринимались соответствующие действия.

По данным исследования, проведенного в 2003 году Фондом 21-й школы¹⁷, успеху работы комиссии способствуют многие факторы, в частности: составление всеми участвующими сторонами детального и всеобъемлющего устава; приверженность лидеров цели комиссии и выполнению в полном объеме взятых на себя обязательств; количество ресурсов, которыми располагает комиссия в своей работе; а также существование соответствующих систем сбора данных и требований, предъявляемых к отчетности.

2. Учебники и учебные материалы

В большинстве стран ресурсы, выделяемые на учебники и учебные материалы, составляют сравнительно небольшую часть бюджета образования (примерно от 1 до 5 процентов, в соответствии с *Таблицей 6.4*). Однако, по данным проведенных в международном масштабе оценочных исследований, учебники и учебные материалы являются существенным детерминантом качества и результатов образования. Более того, качество и актуальность материалов имеют важнейшее значение для образовательных достижений. Поэтому проявления коррупции в процессе разработки, выпуска и распространения учебников или учебных материалов могут иметь гораздо более далеко идущие последствия, чем можно предположить на основании связанных с этим затрат. Кроме того, во многих странах ситуация в сфере выпуска учебников и учебных материалов и так уже довольно напряженная – отсутствие реальной стратегии в области обеспечения учебников, на которую могли бы ссылаться и использовать в качестве руководящего принципа люди, занимающиеся планированием в

17. С веб-сайтом Фонда 21-й школы можно ознакомиться по адресу: www.21csf.org

сфере образования, и управленцы; тревожно низкое соотношение между числом учебников и числом учащихся, которое отмечается в классах; а также регулярное сокращение бюджетных ассигнований, влияющих на затраты, не связанные с заработной платой.

Основные характеристики цепочки по выпуску учебников в различных странах весьма разнятся. В одних случаях она полностью находится в руках государственного сектора. В других, за исключением этапа разработки учебных программ, она полностью находится в руках частного сектора. Кроме того, как показывает *Таблица 6.5*, существует возможность самых разных вариантов комбинации этих двух моделей. Фактически, в большинстве развитых стран государство отвечает за разработку учебных программ и дотирование семей, в то время как частные издатели определяют, какие учебники будут издаваться, координируют процесс выпуска и распространения, а также принимают на себя финансовые риски. В развивающихся странах государственный сектор часто играет более важную роль: от взятия на себя полной ответственности (что имеет место в Тунисе) до заключения договоров с частными издательствами на разработку, выпуск и распространение учебников (как в Лесото), и часто под непосредственным государственным контролем (как в Кот-д'Ивуар). При поддержке доноров государство регулярно субсидирует издательства (государственные или частные), и учебники предоставляются бесплатно или по низкой цене.

Таблица 6.4 Учебники в начальном образовании, Франкоязычная Африка

	Бенин	Буркина-Фасо	Камерун	Центрально-Африканская Респ.	ДР Конго	Кот- д'Ивуар	Габон
Бюджет на учебники (1)	2	7,5	10	0,93	0,5	8,5	2,801
Внутреннее производство	0,5		2,5	0	0,275	6,75	2,297
Импорт учебников	1,5	3,9	7,5	0,93	0,235	1,75	0,504
Численность учащихся начальных школ	872 217	939 228	2 112 000	450 000	400 000	1 691 000	342 000
Численность населения	6 400 000	11 600 000	15 000 000	3 300 000	2 941 000	16 400 000	1 300 000
Государственный бюджет	479		1 545	134		1 946	1 139
Бюджет системы национального образования	50	12,5	176			324	356,5
Стоимость учебников на одного ученика (2)	938	7 985	4 734	2 066	1 250	5 026	8 190
	Гвинея	Мали	Нигер	Сенегал	Чад	Того	Тунис
Бюджет на учебники (1)	1,5	3	1,2	4	2	2	10,8
Внутреннее производство			0,2				4
Импорт учебников	0,75	0,555	1	3,693	1,7	1,5	0
Численность учащихся начальных школ	674 000	1 250 000	529 800	1 197 081	786 000	859 774	1 265 432
Численность населения	7 600 000	11 100 000	11 200 000	9 800 000	7 100 000	4 700 000	9 148 000
Государственный бюджет							
Бюджет системы национального образования							
Стоимость учебников на одного ученика (2)	2 225	2 400	2 835	3 341	2 544	2 328	8 537

1. в миллиардах французских франков CFA.

2. французских франков CFA, на ученика.

Источник: Leguéré, 2003 (p. 29).

Таблица 6.5 Государственное и частное участие в цепочке по выпуску учебников

Этапы в цепочке по выпуску учебников	Государственное (O) Частное (X)					
	1	2	3	4	5	6
<i>Виды государственного/частного участия</i>						
Разработка учебных программ	O	O	O	O	O	O
Планирование и отбор рукописей	O	O	O	O	O	X
Редактирование	O	O	O	O	X	X
Набор	O	O	O	X	X	X
Печать и переплет	O	X	X	X	X	X
Хранение и распространение или продажа	O	O	X	O	X	X

Источник: Askerud, 1998.

Опыт показывает, что, независимо от существующей модели, возможности для коррупции существуют на каждом этапе цепочки книгоиздания. Они могут включать в себя, помимо прочего: отсутствие четкой политики в области защиты авторских прав (особенно, в государственном секторе); отсутствие прозрачных правил закупки сырья (бумаги); искажение порядка закупок в процессе печати и распространения (которые часто осуществляются с помощью международных финансовых институтов); непрозрачность механизмов сертификации учебников и учебных материалов; и неясные критерии финансирования и калькуляции себестоимости выпуска новых учебников (бесплатно или нет, зависит от сбора средств, многократное использование учебников). Это может приводить к раздутию затрат, неэффективному использованию ресурсов, низкой актуальности (или даже несоответствию требованиям) распределяемых материалов и, наконец, к слабому влиянию на качество обучения. Более того, в некоторых случаях люди, получающие оплату за написание учебников, не являются их реальными авторами.

К числу факторов, которые объясняют проявления коррупции в области выпуска учебников и учебных материалов, относятся: недостаток ясных правил и механизмов контроля; отсутствие четкого разделения обязанностей между различными действующими лицами этого процесса; неудовлетворительные и не отвечающие требованиям назначения руководящих работников (директоров подразделений, отвечающих за выпуск учебников или педагогических институтов); недостаток компетентности и опыта в сфере издания и распространения учебников; отсутствие ясной фискальной политики в области товаров культурного назначения (включая

импорт бумаги); а также монополистические или неформальные сети печати, распространения или хранения. Многие из этих факторов связаны с отсутствием реальной национальной политики в области книгоиздания. Эта проблема может оказаться особенно щекотливой, если принять во внимание долю иностранной помощи в финансировании этой сферы. Учитывая важнейшую роль учебников и дидактических материалов в повышении качества образования и образовательных достижений, многие оказывающие помощь агентства (включая банки развития) действительно берут на себя значительную долю финансирования.

Для решения проблемы коррупции и мошенничества в сфере производства и распространения учебников можно использовать различные подходы. Три из них в общем виде представлены ниже. Это:

- ограничение вмешательства со стороны разработчиков учебных программ, издательств и агентств по сертификации;
- заключение договоров «о честной игре» для повышения прозрачности при выборе издательств; и
- совершенствование механизмов распространения (открытые заявки).

Эти подходы могут сойтись в одной точке и в конечном итоге привести к разработке и реализации национальной политики в области книгоиздания.

Ограничение вмешательства со стороны разработчиков учебных программ, издательств и агентств по сертификации

Часто считается, что принятие учебного содержания и его интерпретация через дидактические материалы не оставляет места для коррупции. Это не совсем так. В некоторых странах издательства или импортеры учебников и материалов вмешиваются в процесс реформирования образовательных программ, либо замедляя ход реформ до реализации своих запасов учебников, либо оказывая влияние на принятие решений относительно содержания, чтобы защитить свою долю рынка. Аналогичным образом, может иметь место сговор между национальными или иностранными издательствами и агентствами по сертификации (например, когда на работников агентств по сертификации влияют издательства, а иногда эти работники даже находятся в штате издательств). Это хорошо видно на примере Камеруна. В 1990-е годы была создана фирма под

названием CEPER¹⁸, целью которой было укрепить национальный потенциал для использования в сфере закупок учебников. Технико-экономическое обоснование показало, что CEPER способна выпускать и продавать учебники и учебные материалы по низкой стоимости. Однако очень быстро CEPER прекратила деловую активность. Одной из основных причин этого был тот факт, что национальный совет по сертификации, за редкими исключениями, не сертифицировал ни один учебник или учебный материал, выпущенный фирмой CEPER (Leguéré, 2003).

Для того чтобы избежать такой опасности, необходимо гарантировать четкое разделение ответственности между субъектами, отвечающими за разработку учебной программы, издание учебников и их сертификацию. Это имеет место в Норвегии, где государство планирует учебную программу, учителя пишут рукописи, а частные издательства выпускают учебники, которые затем сертифицируются независимой структурой – Национальным центром по разработке учебных материалов. После этого школы могут по своему усмотрению выбирать предлагаемые им учебники

(см. Рамку 35). В этих условиях независимость агентства по сертификации имеет центральное значение, поскольку она обеспечивает нейтральность процесса в целом. Кроме того, необходимо внимательно контролировать статус государственных чиновников, отвечающих за реформу учебной программы, а также

Необходимо гарантировать четкое разделение ответственности между субъектами, отвечающими за разработку учебной программы, издание учебников и их сертификацию.

статус специалистов из агентств по сертификации. В рамках этой работы можно с пользой рассмотреть разработку кодексов поведения, а также организацию регулярной ротации кадров. Наконец, необходимо проверять окончательные продукты, которые будут направляться в классы. Так, на Филиппинах стало известно, что не утвержденные органом сертификации учебники, тем не менее были куплены коррупцированными местными органами для распространения в классах (Chua, 1999).

18. Centre d'édition et de production pour l'enseignement et la recherche.

Рамка 35. Норвежский национальный центр разработки учебных материалов

В Норвегии существует система государственного утверждения учебников, подготовленных и изданных различными частными издательствами и продаваемых на свободном рынке, и считается, что учителя являются наилучшими авторами учебников. Авторы должны иметь четкое понимание учебной программы и для себя решить, какими будут: основное представление о характере изложения материала; главные темы книги; темы, которые требуют более углубленного рассмотрения, чем остальные; идеи или рекомендации методологического характера для учителей и учащихся; а также сложности используемого языка.

Для получения одобрения со стороны государства, рукопись направляется в Национальный центр по разработке учебных материалов, где независимые консультанты проводят экспертную оценку в свете определенных стандартов, включая: педагогическое изложение содержания; вопрос гендерного равенства; а также правильность, ясность и соответствие используемого языка возрастной группе учащихся. Кроме того, Министерство образования Норвегии запустило проект под названием «Выбор, оценивание и качественная разработка учебников и других учебных материалов», целью которого является:

- получить информацию о том, как школы выбирают учебники и другие учебные материалы;
- пролить свет на причины использования определенных изданий и на то, кто влияет на решения (учителя, директора школ, местные попечительские советы, родители, ученики);
- пролить свет на то, каким образом учебники стимулируют разделение и согласование преподавательской и проектной работы;
- разработать методы оценивания качества учебников;
- инициировать обсуждение критериев отбора, оценивания и повышения качества учебников;
- оценить, в какой мере учебники соответствуют целям учебной программы; и
- оценить, в какой мере на выбор и использование учебников влияют цели учебных программ.

Источник: Адаптировано по Thorbjørnsen, 2000.

Заключение договоров «о честной игре» для повышения прозрачности при выборе издательства

Выпуск учебников и учебных материалов связан с осуществлением ряда крупных финансовых операций, в частности, при покупке бумаги и оплате договоров с типографиями. Как правило, устанавливаются жесткие процедуры осуществления закупок и предоставления информации о них, особенно, если операция финансируется внешними субъектами. Однако их

осуществление и мониторинг могут оказаться весьма далекими от совершенства. Так, в одних случаях чиновники могут получать взятки от издательств за предоставление подрядов, иногда – по раздутой себестоимости. В других случаях окончательный выбор издательств может определяться в большей степени соображениями стоимости, чем реального качества продукции (измеряемого с точки зрения ее соответствия учебной программе, принятой во всей стране). При этом задача состоит в том, чтобы пойти навстречу крупным издательствам, которые для достижения цели снижения себестоимости отдают предпочтение стандартизованным образцам. В результате выпускается меньше учебников, чем можно было предполагать, по более высокой цене, и иногда более низкого качества (например, в одной из стран Центральной Азии учебники были напечатаны при поддержке банков развития, но, как выяснилось, в них содержалось так много существенных ошибок, что эти банки порекомендовали правительству изъять их из школ).

В то же время, широко практикующееся исключение местных издательств из процесса проведения аукционов не только препятствует развитию местной книгоиздательской индустрии, но и благоприятствует распространению непрозрачных процедур. В некоторых франкоговорящих странах Африки, например, большинство местных издательств было *de facto* исключено из процесса в пользу французских издательств (Leguéré, 2003). Как показывает опыт Всемирного Банка в Кот-д’Ивуар, в последние годы был осуществлен ряд позитивных изменений, направленных на решение этой проблемы: Так, в числе других, были предприняты усилия по адаптации, применительно к национальному контексту, критериев и условий, являющихся частью процедуры закупок, целью которых было обеспечить более высокий уровень гибкости в процессе выбора фирм, а также способствовать развитию местных издательств.

Говоря более широко, в последнее время отмечают некоторые внушающие оптимизм тенденции повышения прозрачности и подотчетности при выборе издательств. К ним относятся: достижение большей степени прозрачности при осуществлении операций, благодаря обновленным процедурам проведения закупок и присуждения подрядов; более хорошее знание необходимых затрат; более эффективный мониторинг и широкая публичность условий осуществления операций; а также более сильные связи

между издательствами, типографиями и соответствующими субъектами управления образованием, и т.п. В этом контексте с одной интересной инициативой выступила Аргентина. Разработанная по просьбе Министерства образования, науки и техники неправительственной организацией, которая называется *Poder Ciudadano*¹⁹, она имела своей целью повысить прозрачность на этапе, предшествующем заключению крупного контракта на закупку учебников. Для достижения этой цели она использовала три основных инструмента, а именно: консультативные обсуждения с издательствами; коллективное принятие Договора о честности; и обязательство заполнить «декларации интересов», взятое на себя членами комиссии (см. *Рамку 36*). Таким образом, были совместно определены условия конкурсного контракта, а члены с потенциальными конфликтами интересов были исключены из состава комиссии по отбору победителей. Оценка этого опыта показала, что, по мнению различных заинтересованных сторон, благодаря этому новому процессу был достигнут более высокий уровень объективности, что пошло на пользу большему числу издательств.

Рамка 36. Договор о «честной игре» в области закупок учебников в Аргентине

В 2003 году Министерство образования, науки и техники (МОНТ) обратилось к организации 'Poder Ciudadano' (PC), национальному представительству «Transparency International» в Аргентине, с просьбой оказать помощь в процессе закупки более трех миллионов учебников. Учебники должны были быть распространены по всем провинциям и достаться примерно двум миллионам учащихся. Эта просьба была связана с жалобами на процесс отбора на начальном этапе закупки учебников. МОНТ и 48 издательских компаний подписали Договор «о честной игре» (ДЧИ), которым устанавливались новые базовые правила с целью устранить любые возможные стимулы или возможности для подкупа в процессе заключения договора на выполнение государственного заказа.

На приглашение МОНТ принять участие в обсуждении критериев отбора учебников откликнулись шестьдесят пять издательств и ассоциаций, заинтересованных в процессе закупки. Для обсуждения в группе «РС» подготовила общий обзор и предварительный вариант критериев. Издатели и представители издательских ассоциаций воспользовались этой возможностью для того, чтобы высказать свои мнения относительно предварительного варианта критериев. В результате, в исходном предварительном варианте были по-другому сформулированы некоторые условия. Также была проведена консультативная встреча по вопросу

19. Poder Ciudadano – это национальное представительство «Transparency International» (ТИ) в Аргентине.

конкурсных документов, в которой приняли участие 68 участников. В ходе этой встречи обсуждались вопросы, связанные с подачей и приемлемостью предложений, выдачей подряда и выполнением договора (включая поставку учебников и их характеристики).

В свете прошлогодних возражений относительно состава консультативного комитета, «РС» предложила МОНТ внедрить прозрачный процесс выбора членов Национального консультативного комитета (CAN*). Для этого была создана система, дающая возможность определять потенциальные конфликты интересов между членами CAN, отвечающими за выдачу рекомендаций провинциям по использованию учебников. В целях обеспечения объективности, каждый член CAN должен был сделать заявление, в котором отражалась следующая информация: образование, предыдущая научно-исследовательская деятельность, опыт преподавания, должность в государственных структурах, должности в частном секторе, публикации, профессиональные взаимоотношения с издательскими компаниями или участие в них в качестве акционера, а также получаемые авторские гонорары. После опубликования этих заявлений издательства представили ряд замечаний относительно предварительного списка членов CAN. На основании этой оценки МОНТ решило исключить половину из 19 членов CAN полностью или частично (то есть, по определенным учебникам или уровням образования).

Источник: Arcidiano, quoted by Meir and Griffin (Eds), 2005: 16, 21.

* Comisión Asesora Nacional.

Совершенствование механизмов распространения

Распространение учебников включает в себя как коммерческую деятельность (рекламу, организацию сетей магазинов и других механизмов реализации), так и создание условий для распространения (упаковка, транспортировка, хранение, получение оплаты, и т.д.). В различных странах существуют разные условия распространения учебников, а, следовательно, и разные возможности для проявлений коррупции:

- во-первых, механизмы их хранения и распространения зависят либо от государственных, либо от частных структур (выбираемых через открытый конкурс или без него), которые являются в большей или меньшей степени децентрализованными. Иногда они работают очень неудовлетворительно – книги могут храниться длительное время, прежде чем распространяться, или вообще не распространяться, или же распространяться через неофициальные сети ('черный рынок'). В некоторых случаях они могут храниться, а на продажу выставляться в очень незначительных количествах: при этом ставится задача создать дефицит и таким образом добиться повышения цены учебников. Также

- они могут храниться, а затем, вместо бесплатного распространения по школам, тайно быть проданными соседней стране;
- во-вторых, в разных местах цена учебников может существенно различаться. В одних странах цена учебника зависит от его себестоимости, в то время как в других учебники выдаются пользователям бесплатно. В-третьих цена находится под контролем школ (и поэтому учебников на рынке нет). Однако в действительности тот факт, что цена учебников часто *de facto* отделена от рыночной цены, вносит много путаницы в определение реальной стоимости распространения учебников. Это особенно касается стран, в которых население рассредоточено неравномерно, например, в Центральной Азии или в Западной Африке (где учебники могут продаваться по цене, составляющей от 75 до 200 процентов от средней цены). Такая ситуация создает много путаницы, а также искажений и возможностей для коррупции.

Так называемые *librairies par terre* (уличные книжные магазины) в Африке, когда книги продаются на улицах вблизи школ по искусственно завышенным ценам, являются иллюстрацией, как плохих условий распространения, так и отсутствия прозрачности в политике ценообразования.

Специалисты в области экономики распространения учебников предложили ряд рекомендаций по повышению прозрачности и сокращению проявлений коррупции. Обычно они включают следующие три предложения: передача функции распространения учебников на условиях субподряда частному сектору через проведение конкурентных конкурсов; обеспечение бесплатного или субсидированного доступа к учебникам на основе использования социо-экономических критериев; и внедрение необходимых систем информации и мониторинга для отслеживания потоков учебников от типографии до школ, и даже до учеников.

Разработка комплексной политики в области книгоиздания

Анализ опыта в области издания и распространения учебников в Западной Африке свидетельствует о том, что оптимальной формулы, которая была бы применима к любой стране, не существует (Leguéré, 2003). Сильный и жесткий контроль над государственным сектором, который имеет место в Тунисе, совсем не обязательно ведет к росту коррупции; и то же самое можно сказать о ситуации, когда преобладающую роль играет рынок, что

имеет место в Кот-д'Ивуар. В реальности, каждой стране необходимо самой определить свою политику в области книгоиздания, исходя из собственных исторических, социальных, культурных, экономических и образовательных условий. Кроме того, важно, чтобы эта политика была широко известна, и чтобы различные заинтересованные стороны (прежде всего пользователи) по возможности ощущали себя причастными к ее определению. Только в рамках реальной и прозрачной политики в области книгоиздания возможны улучшения.

Действенная политика в области книгоиздания должна включать в себя ряд важнейших аспектов, т.е. современное оценивание текущей ситуации; ясные указания и законодательство по авторским правам; гонорар авторам; правила осуществления национальных изданий и совместных изданий; налоги и сборы при импорте стратегических товаров (таких как бумага); четкое распределение труда и ответственности между министерством образования и частным сектором (учебная программа, сертификация, соглашение, и т.п.); назначение менеджеров с опытом работы в сфере издания и распространения учебников; соответствующая деятельность по наращиванию потенциала; воплощение в жизнь процедур проведения закупок (со штрафными санкциями за невыполнение требований); назначение официальной цены на каждый учебник; более совершенный процесс проведения переговоров по заключению договоров на совместную издательскую деятельность; деятельность по осуществлению тщательного мониторинга, и т.д. Она также должна играть важнейшую роль в проведении переговоров с внешними субъектами сотрудничества.

В этой связи можно привести много историй успеха. Одна из них относится к Тунису, где Министерство образования определяет содержание с 1958 года. CNP (национальный педагогический центр) выбирает авторов и решает, сколько им будет заплачено. Национальная комиссия проводит сертификацию рукописей до их публикации, а деятельность в рамках выполнения субподрядов осуществляется в соответствии с жесткими процедурами закупок. Наконец, бумага продается по дотированной цене, а CNP занимается вопросами распространения. Можно привести и другие примеры, в большинстве которых выполняются рекомендации UNESCO, обобщенные в *Рамке 37*.

Рамка 37. Разработка проекта национальной политики в области книгоиздания

Определив ряд задач, политика в области книгоиздания должна указать стратегии их выполнения (...). В этих стратегиях необходимо учесть следующие требования, которые предъявляет издательская деятельность:

- модернизация и развитие издательской индустрии за счет, например, предоставления ей 'приоритетного статуса', чтобы обеспечить книгам наибольшее благоприятствование в фискальной политике, освобождение от различных налогов и сборов, кредитование, правила осуществления импортных операций и стимулирование экспорта, поставку сырья, предоставление возможностей обучения и так далее;
- вовлечение частного издательского сектора в процесс производства и реализации учебных материалов для образовательного сектора в интересах здоровой конкуренции и жизнеспособного развития национальной книгоиздательской индустрии. Способствовать этому можно путем принятия правил проведения конкурсов и т.п.;
- управление людскими ресурсами и институализация обучения: создание необходимой инфраструктуры для профессионального развития (развитие навыков, проведение исследовательской деятельности, обновление, сбор информации в целях оценки потребностей и т.п.) через институционализированное обучение всех категорий специалистов (разработчиков учебных программ, авторов, художников-иллюстраторов, художников-оформителей, наборщиков, печатников, учителей, продавцов и дистрибьюторов книг, библиотекарей);
- поощрение и поддержка создания таких профессиональных органов, как ассоциации издателей и ассоциации писателей;
- создание или совершенствование сети распространения – часто самого слабого звена в цепочке книгоиздания – для повышения рентабельности издательского дела;
- защита авторских прав и выполнение других международных документов в области создания книг, таких как Флорентийское соглашение*, на национальном и международном уровне;
- механизмы контроля качества и сбор/обновление данных, связанных с сектором книгоиздания.

Источник: Askerud, 1998: 81-82.

* См. UNESCO, 1978.

3. Программы предоставления школьного питания

Одним из аспектов, который традиционно считается основополагающим для создания ребенку оптимальных возможностей обучения, является предоставление питания посещающим школу детям из наиболее бедных семей. В самом деле, школьное питание считается важнейшим условием повышения способности детей к обучению, борьбы с прогулами занятий

и сокращения числа учащихся, бросающих школу. Однако реализация программ предоставления школьного питания сопряжена с наличием многих и разнообразных возможностей для коррупции. Объясняется это тремя основными причинами. Во-первых, приглашения на подачу заявок

Школьное питание считается важнейшим условием повышения способности детей к обучению, борьбы с прогулами занятий и сокращения числа учащихся, бросающих школу.

в области школьного питания представляют собой одни из крупнейших контрактов, которые государство предлагает заключать на регулярной и долгосрочной основе. В силу этого, они создают серьезные стимулы для коррупции. Например, в Чили на цели школьного питания выделяется 5,4 процентов бюджета образования (т.е. около 162 миллионов долларов

США). Во-вторых, аналогично с сектором издания и распространения учебников, выполнение программ предоставления школьного питания затрагивает многие аспекты управления системой предоставления услуг, а, значит, и умножает возможные формы недобросовестной практики. В-третьих, очень часто имеет место недостаток публичной информации об объемах питания, которые должны быть распределены; поэтому школы, родители или ученики не имеют возможности проверить, на что они имеют право, и потребовать этого.

Коррупция может происходить на различных этапах процесса предоставления школьного питания, т.е. при определении критериев выбора бенефициаров, применении процедур закупок и осуществлении производства, хранении и распределении продуктов питания, и т.п. Говоря более конкретно, могут отмечаться следующие формы недобросовестной практики:

Коррупция может происходить на различных этапах процесса предоставления школьного питания.

школы или региональные органы власти завышают количество учащихся, имеющих право на школьное питание; школы, не имеющие права на школьное питание, дают взятки, чтобы 'убедить' местных чиновников образования в том,

что они имеют такое право; преднамеренная переплата за продукты питания или их транспортировку местными чиновниками; низкое качество и пригодность распределяемых продуктов питания; кражи продуктов питания из мест хранения; частные фирмы 'теряют' продукты питания en route (в

пути) или не доставляют продукты пока они не испортятся, и так далее. В Великобритании, например, возврат к бесплатному школьному питанию (БШП) является проблематичным: Учеников должны регистрировать только, если они обратились за получением бесплатного школьного питания, и их право на это было подтверждено. В результате, некоторые имеющие право на получение БШП ученики не используют его, в то время как некоторые родители обманным путем требуют бесплатного питания, обоснованность требований которых школам проверить трудно.

В этой связи будет полезно сослаться на опыт чилийской программы школьного питания. Начатая еще в 1976 году, эта программа была распространена по всей стране. Сегодня она охватывает почти 9 000 школ по всей территории Чили и обслуживает ежедневно свыше 1 миллиона учащихся. В 2003 году ее доля в бюджете Министерства образования составила 4,9 процентов (т.е. 145 миллионов долларов США). Эта программа интересна тем, что, как подчеркивалось в ее исследовании, проведенном МИПО (Latorre, 2005), государственные власти постепенно отрегулировали методы своей работы для обеспечения более прозрачного и оптимального использования ресурсов. Так, Национальный совет по предоставлению стипендий и помощи школам (JUNAEB²⁰) – государственный орган, на который возложена ответственность за обеспечение школ питанием:

- определил ясные критерии отбора, как бенефициаров, так и поставщиков, которые были сделаны достоянием широкой общественности;
- ввел математическую модель выбора поставщиков и, тем самым, минимизации коррупции в процессе проведения конкурсов на получение государственного заказа; и
- создал эффективные системы надзора и контроля (включая контроль правильности ведения отчетной документации).

Эти меры оказали очень благоприятное воздействие и привели к повышению качества питания на 24 процента, к улучшению других факторов, а также к увеличению цены завтраков всего на 0,76 процента (что позволило сэкономить сумму, эквивалентную стоимости предоставления питания 115 000 детей). Более детально этот положительный опыт характеризуется далее.

20. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Повышение целевой направленности: выбор бенефициаров

Для эффективного выделения ресурсов чрезвычайно важно, чтобы предоставляемое питание действительно достигало наиболее уязвимых школ и учащихся. Поэтому последних необходимо выбирать и классифицировать в зависимости от их конкретных потребностей, на основе детального изучения состояния здоровья детей и того, как они питаются. Для обеспечения прозрачности процесса выбора, JUNAEB разработал Индекс уязвимости школ (IVE), согласно которому определяется объем и тип питания (например, завтрак или только легкая закуска, только обед, завтрак и обед), на получение которых школа имеет право. JUNAEB рассчитывает IVE на основании результатов опроса школы. Таким образом, используя утвержденный годовой бюджет и IVE, JUNAEB выбирает школы, имеющие право на получение питания, и определяет объемы, которые им необходимо выделить; учащиеся выбираются на основе регрессионного анализа. Критерии выбора доводятся до сведения общественности и широко распространяются.

При выборе и классификации школ, JUNAEB поступает следующим образом. В начале учебного года региональные или провинциальные представительства JUNAEB направляют анкеты всем дотируемым муниципальным и частным школам страны, предоставляющим начальное и среднее образование. В этих анкетах содержится информация биографического характера о принятых на учебу детях. На основании этой информации, с помощью статистической модели, рассчитывается рейтинг школы по IVE. Полученный рейтинг по IVE используется для определения объемов и типов питания, которые должна получить каждая школа, и которое будет распределяться директором школы и учителями. Кроме того, каждое региональное представительство JUNAEB проверяет, есть ли в школах необходимые столовые, кухни и помещения для хранения продуктов питания, состояние которых позволяет осуществлять раздачу питания. Ежегодно, в зависимости от наличия средств, охват программы устанавливается в соответствии с уровнями уязвимости и необходимым типом услуги.

Ввиду огромной ответственности, которая ложится на учителя, отвечающего за выполнение программы школьного питания (РАЕ) в каждой школе, а также высокой степени субъективности при выборе бенефициаров

РАЕ, в последние несколько лет JUNAEB попытался упростить процесс отбора и сделать его более объективным. Во-первых, в целях повышения прозрачности и стандартизации критериев отбора, особенно в школах с большим количеством учащихся, он ввел формы, которые необходимо использовать при отборе учащихся и определении их приоритетных нужд. Во-вторых, он разработал простой в использовании технологический инструмент, при помощи которого учителя могут легко измерять уязвимость своих учеников. В-третьих, он научил учителей точно определять факторы, указывающие на степень уязвимости учащегося.

***Использование математической модели для минимизации
коррупции при проведении конкурсов на получение
государственного заказа***

До 1997 года выбор поставщиков осуществлялся с использованием ряда последовательных фильтров, основанных на финансовых и технических критериях, которые в процессе отбора отсеивали заявки. Однако позднее система была усовершенствована, в частности, посредством внедрения модели линейного программирования.

Сегодня процедура приглашения на подачу заявок выглядит следующим образом. Объявляется первоначальное приглашение на подачу заявок, и JUNAEB регистрирует и классифицирует подающие заявки компании с учетом административных, технических и финансовых соображений. Представляемое участниками конкурса техническое описание, которое составляется в соответствии с определяемыми JUNAEB техническими требованиями, включает в себя: соответствие различных видов питания указанным требованиям с точки зрения питательной ценности; требованиям минимальной и максимальной частоты предоставления определенных видов продуктов питания, и минимальным требованиям разнообразия от одного приема пищи к другому; условия работы, такие как соблюдение гигиены, поставка, обращение и надзор; а также требования к инфраструктуре – мебели, оборудованию, кухонной утвари и посуде. На основании этого заявки будущих поставщиков оцениваются с точки зрения качества пищи, технической выполнимости и стоимости. Заявки, успешно прошедшие этот тест, могут оставаться в процессе конкурса и конкурировать по цене. Однако учитываться могут и другие факторы, например: предпочтение отдается участникам с наивысшим уровнем

квалификации; ограничивается число заявок, принимаемых от какой-то компании; оговаривается минимальное и максимальное число компаний на регион; а также отклоняются заявки по слишком низкой цене, которые считаются нереалистичными.

Для того чтобы обеспечить все это, в 1997 году JUNAEB предложило группе инженеров из Чилийского университета разработать и внедрить новый механизм заключения контрактов на предоставление услуг в области питания. На этой основе была разработана полная модель линейного программирования. Эта модель радикально изменила характер процедуры, что выразилось в четырех основных моментах. Во-первых, она придала высокую степень прозрачности и подотчетности всему процессу, тем самым породив конкуренцию между компаниями. Во-вторых, она позволила участникам конкурсов объединять географически гибкие заявки, тем самым подчеркивая возможности экономии от масштаба и позволяя добиться более эффективного выделения ресурсов. В-третьих, модель смогла найти оптимальное решение, что явилось значительным достижением в свете примерно 5 000 отдельных переменных, которые нужно было учесть. В-четвертых, она обеспечила секретность процедур, поскольку заявки кодируются: Комбинация название/код зарегистрирована у нотариуса, что гарантирует незнание селекционерами программы, с какой компанией они заключают контракт.

Эта модель также позволила Комиссии по вынесению решений JUNAEB оценивать различные сценарии, а также отличия в качестве и стоимости решения, или, более конкретно: находить оптимальные решения для различных сценариев, не идентифицируя компании; при выборе заявок рассчитывать стоимость приращения с учетом иных факторов, чем качество пищи и ее стоимость; и выстраивать таблицы решений для различных комбинаций. Приведем один пример: был проведен расчет общей стоимости повышения качества питания. При этом сравнили два альтернативных меню и выбрали более дешевое, что означало экономию примерно 2,5 миллионов долларов США в год. Комиссия по вынесению решений определила, что разница в стоимости была слишком высокой, учитывая, что меню не очень отличались друг от друга по качеству. Однако, всего за 4 дополнительных процента было найдено решение о заключении контракта с компаниями, которые были в среднем на 40 процентов более квалифицированными.

Области, в которых необходимо осуществлять контроль при выполнении программы школьного питания (РАЕ)

В настоящее время в рамках РАЕ осуществляется мониторинг по таким переменным: качество предоставляемой услуги (оборудование и гигиена на кухнях, и т.п.); питательная ценность; размер подаваемых порций; и принятие или отвержение учащимися пищевых продуктов и изготовленных из них блюд, на основе информации, предоставляемой самими учащимися или учителем, отвечающим за питание в школе. Используемый метод состоит в получении произвольных выборок от школ, посещение которых осуществляется без предупреждения. В конкретном случае РАЕ используется инструмент, который известен как 'форма контроля', дающий JUNAEB возможность собирать данные и оценивать результаты программы.

Проверки в рамках РАЕ проводятся различными участниками (инспекторами JUNAEB, директорами, учителями, специализированными лабораториями, и т.д.), каждый из которых играет конкретную роль. Так, директор школы утверждает Сертификат школы о предоставлении питания за месяц, а учитель, отвечающий за выполнение РАЕ, удостоверяет, было ли ежедневное питание предоставлено в полном, неполном объеме или не было предоставлено вообще, указывая на нерешенные проблемы и добываясь от персонала, работающего с продуктами питания, надлежащего приготовления блюд, а также выбирает детей, которые будут включены в программу. Лаборатории должны проверять подаваемые блюда и гарантировать, чтобы они обладали заявленными питательными свойствами и отвечали техническим требованиям, оговоренным в договоре. Лабораторный анализ, который называется 'Проба подаваемых блюд', проверяет, действительно ли пища, подаваемая учащимся на подносах, содержит необходимые ученикам питательные вещества и соответствует требованиям, включенным JUNAEB в технические требования программы РАЕ.

Контроль правильности ведения учета

При правильном применении, оплата на основании фактически предоставленного питания позволит получить экономию, поскольку оплачено будет только фактически предоставленное компанией питание. Так, если бы оплата осуществлялась только за фактически предоставленное питание, в год можно было бы сэкономить 5 процентов (3 миллиона долларов США). Однако такая система требует точного ведения учета. Получение данных

учета, их последующее введение в компьютер и обработка позволяют отслеживать, сколько порций необходимо отменить. Тем не менее, при этом происходит задержка платежа на два месяца. Подрядчики получают оплату авансом, и исправления вносятся после обработки реальных данных.

Поэтому, в целях дальнейшего совершенствования процедур, рассматриваются различные варианты повышения эффективности контроля за предоставлением питания и гарантирования того, что в будущем выбранный ребенок будет действительно получать питание. Наиболее всестороннее изученное решение состоит в использовании так называемой «Smart Card» («Разумная карта»), экспериментальное изучение применения которой было осуществлено в 2000 году. Это исследование было проведено в двух школах и помогло создать гибкую и эффективную техническую систему контроля с использованием карточки для мониторинга доступа бенефициаров к системе питания в рамках JUNAEB. Теоретически, такая система позволяет немедленно получать информацию о доступе к школьным буфетам и о том, что именно было выдано; такую информацию можно предоставлять даже ежедневно. Среди других предлагаемых систем можно назвать систему распознавания по радужной оболочке глаз или по отпечаткам пальцев. Эти возможности были опробованы, но они представляют непреодолимые трудности. Например, устройства для считывания отпечатков пальцев требуют, чтобы руки были чистыми, что не всегда имеет место, когда речь идет о детях. Кроме того, эти системы медленно считывают информацию, что приводит к значительным очередям на входе в школьные столовые.

В заключение можно сказать, что новый подход, примененный JUNAEB, существенно улучшил соотношение цена/качество применительно к предоставляемому питанию, а также позволил сэкономить 40 миллионов долларов за три года, что эквивалентно стоимости предоставления питания 115000 детей за тот же период. В последние два года эта стратегия была усовершенствована и стала еще более гибкой. В частности, стало возможным анализировать и определять стратегии применительно к различным ситуациям на протяжении периода, о котором идет речь (три года). В целом, эта программа определенно позволила повысить прозрачность и подотчетность в сфере выделения питания детям.



Выводы для специалистов по планированию политики и административных работников

1. Людям, принимающим решения, следует осознавать, что искривления в процессе заключения договоров способствуют повышению затрат, снижению количества и качества предоставляемых товаров и услуг, а также сокращению эффективности государственных затрат и донорской помощи.
2. Есть основания предпочесть закупки на местном уровне централизованным закупкам, в той мере, в какой закупки на местном уровне при определенных условиях способны повышать активность участия и чувство собственности на местах. Однако речь идет в большей степени о развитии автономности органа, отвечающего за процесс проведения конкурсов, и его потенциала в области заключения договоров.
3. Отвечающие за эту сферу органы власти должны четко определять возможности для коррупции на каждом из этапов процесса проведения закупок. Одни из них являются общими с другими государственными секторами; другие являются специфическими только для областей строительства школ, выпуска учебников или предоставления школьного питания. Необходимо определить соответствующие сигналы опасности.
4. Основными требованиями являются разработка закона о государственных закупках, внедрение руководящих указаний процедурного характера, отвечающих международным стандартам, внесение ясности и четкое распределение функций по осуществлению закупок, а также ответственности между различными офисами, комитетами, и т.п.
5. Требуется усилие со стороны доноров по координации их действий в области закупок, адаптации критериев и условий процедур закупок к национальному контексту, достижению большей гибкости в выборе фирм, и содействии развитию местных отраслей индустрии (например, местных издательств).

6. Предварительная оценка на соответствие участников конкурсов является обязательным шагом по гарантированию того, что только тем, кто имеет 'историю честной работы' в отрасли, будет позволено осуществлять деловую активность. В этом контексте необходимо принимать во внимание несколько факторов, включая качество и своевременность выполнения фирмой своих обязательств в прошлом и ее порядочность.
7. Для борьбы с коррупцией необходима политика в области книгоиздания, которая имеет четко выраженные цели и ресурсы. В частности, в ней должно быть ясно определено распределение ответственности между государством и различными заинтересованными сторонами в системе выпуска и распространения учебников и учебных материалов.
8. Подача заявок на участие в электронных торгах может способствовать повышению прозрачности при заключении договоров за счет облегчения доступа к информации всех заинтересованных сторон, но только при выполнении ряда базовых требований, например, технологическая нейтральность; технические стандарты функциональной совместимости и безопасности; приемлемая стоимость; простота участия; и эффективные механизмы проведения аудитов.
9. Автоматизация процедур выбора участников конкурсов является важным шагом к обеспечению прозрачности и объективности процесса. Поэтому полная модель линейного программирования может оказать помощь в выборе участников конкурса на основе широкого набора критериев, а также в сравнении различных сценариев.
10. Соответствующие механизмы контроля требуются не только для проверки того, что процесс был осуществлен в соответствии с правилами, но и того, что качество предоставленных товаров и услуг является удовлетворительным, и что они достигли бенефициаров, для которых предназначались. По возможности, они должны реализовываться при участии представителей гражданского общества (например, 'контрольных комиссий граждан' в области строительства школ) или других основных заинтересованных сторон (например, издателей, если речь идет о 'Договорах о честности').

Литература/ресурсы

- Anti-Corruption Resource Centre, U4. 2006. *Special issue: corruption in public procurement*. Retrieved on 19 September 2006 from: www.u4.no/themes/procurement/procurementintro.cfm.
- Arcidiacano, P. 2005. "Argentina. Procurement: a textbook case". In: B. Meier.; M. Griffin (Eds), *Stealing the future: corruption in the Classroom*. Berlin: Transparency International.
- Asian Development Bank; Inter-American Development Bank; World Bank. 2005. *E-bidding requirements for MDB loans, grants and credits*.
- Askerud, P. 1998. *Guide pour l'approvisionnement durable en livres*. Paris: UNESCO.
- Bueb, J.-P.; Ehlermann-Cache, N. 2005. *Identify risks to prevent and sanction corruption in public procurement* (OECD Global Forum on Governance. Fighting corruption and promoting integrity in public procurement). Paris: OECD.
- Chua, Y.T. 1999. *Robbed. An investigation of corruption in Philippine education*. Quezon city: Philippine center for investigative journalism (PCIJ).
- Dubien, R. 2004. *Cantines scolaires de Saint-Etienne : beaucoup de problèmes ... Réseaux citoyens de Saint-Etienne*.
- Klitgaard, R. et al. 2000. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press.
- Latorre, C.-L.; Aranda, P. 2005. "Transparencia en educación. Alimentación escolar en Chile". In: *Transparencia en educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile. Colombia y Chile* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Leguéré, J.-P. 2003. *Approvisionnement en livres scolaires: vers plus de transparence. Afrique francophone* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.

Lehohla, A.L. 2003. *Ethics and corruption in education: the case of Lesotho*. Paper prepared for the IIEP seminar on ‘Strategies to improve transparency and accountability in education, Guanajuato (Mexico), 3-7 November 2003.

Moore, M.H.; Tumin, R.Z. 1996. *Building clean. The control of crime, corruption, and racketeering in the public construction markets of New York City. A preliminary assessment of efforts made by the Office of the Inspector General, New York City School Construction Authority*. Cambridge, M.A.: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Ochse, K. 2004. *Preventing corruption in the education system. A practical guide* (Division 42, Sector Project: Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption). Commissioned by the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Eschborn: GTZ.

Organization for Security and Cooperation in Europe. 2005. *Best practices in combating corruption*. Office of the Coordinator for Economic and Environmental Activities. Vienna: OSCE.

Sack, R. 2002. *Getting the books to the kid: new directions in textbook procurement. Participants’ manual*. Washington, DC: World Bank.

Sehlabi, C. 2000. “The financing of textbook provision in Lesotho”. In: A.J. da Cruz and G.T.A. da Cruz (Eds), *Financing textbooks and teacher training materials* (pp. 47-73). African Books Collective. East Lansing: Michigan State University Press.

The Japan Times. 6 September 2004.

Thomsen, W.C. 2005. *Audit of the School Construction Authority’s contractor prequalification practices*. New York: Office of the Comptroller, Bureau of Management Audit.

Thorbjørnsen, A. 2000. *The new system of selection and evaluation of history textbooks for secondary and upper secondary schools*. Presented at a seminar on ‘New history textbooks for secondary schools: approaches, perspectives and systems of evaluation’ organized by the Council of Europe, Yaroslavl, Russian Federation, 10-12 April, 2000.

- Transparency International. 2005. *Global corruption report 2005. Special focus: corruption in construction and post-conflict reconstruction*. London: Pluto Press, in association with Berlin: Transparency International.
- Twenty First Century School Fund (21csf). 2003. *Citizen oversight of public school construction programmes. In search of promising practice*. Washington, DC: 21csf.
- UNESCO, 1978. *Importation of educational scientific and cultural materials: a guide to the operation of the 'Florence Agreement' and its protocol*. Paris: UNESCO.
- UNESCO. 2005. *Literacy for life. EFA Global Monitoring Report 2006*. Paris: UNESCO.
- World Bank. 2002. *User's guide for procurement of textbooks and reading materials* (Standard Bidding Document. Trial Edition). Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2003. *Electronic procurement (e-GP): World Bank draft strategy*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank Education Sector. 2002. *Operational guidelines for textbooks and reading materials* (Paper No. 24693). Washington, DC: World Bank.

Глава 7

Экзамены, документы об образовании и аккредитация

Определение

Мошенничество в академической среде часто определяется как любое укorenившееся действие, предпринимаемое в связи с экзаменом или тестом в попытках получить незаслуженное преимущество (или, в некоторых случаях, поставить кандидата в невыгодное положение). Такое действие может предпринимать человек, сдающий экзамен, учитель, инспектор школы, чиновник, работник органа, отвечающего за проведение экзаменов, или любое лицо, имеющее интерес к результатам человека, сдающего экзамен. Однако масштабы мошенничества в академической среде выходят за пределы проблем, возникающих при проведении экзаменов или тестов: оно также охватывает аттестаты, дипломы, научно-исследовательскую работу, академические журналы и публикации. В этой связи можно расширить такой перечень, добавив в него два очень важных направления, а именно – прием в университеты и мошенничество при проведении аккредитации.

Сведения общего характера

Параллельно с развитием систем образования, экзамены стали одним из основных и универсальных средств оценивания достижений, отбора квалифицированных людей, обладающих важными и продвинутыми знаниями, а также распределения ограниченных возможностей обучения и трудоустройства – на том основании, что они могут служить инструментом вынесения объективных и нейтральных суждений (см. *Таблицу 7.1*). Иными словами, во всем мире экзамены используются в качестве ключевых

Экзамены стали одним из основных и универсальных средств оценивания достижений, отбора квалифицированных людей и распределения ограниченных возможностей обучения и трудоустройства.

инструментов распределения преимуществ, которые дает образование. Однако по мере того, как растет стремление к достижениям, к возможности оказаться избранным и получить квалификацию, при одновременном росте важности экзаменов, предметом серьезной озабоченности стали злоупотребления в академической среде. В некоторых случаях экзаменаторы вступают в сговор с учащимися или студентами, заранее продавая экзаменационные работы или манипулируя результатами тестов или экзаменов. В некоторых местах в Индии обман сейчас настолько глубоко укоренился, что когда университеты пытаются сопротивляться этой практике, студенты протестуют и требуют своего традиционного ‘права мошенничать’. В некоторых странах бывшего Советского Союза поступление в университеты продается: принимаются в университеты абитуриенты с хорошими связями или же те, кто подкупает или иным образом влияет на представителей руководства учебных заведений, которые отвечают за прием студентов – независимо от их академических результатов. Сегодня в Соединенных Штатах Америки фирмы, работающие через Интернет, продают исследовательские работы студентам выпускных курсов, а с развитием «Всемирной паутины» плагиат имеет тенденцию к повсеместному распространению.

Таблица 7.1 Функции экзаменов: исторический аспект

Период	Страна	Функции экзаменов
17-й век	Китай	Принцип «меритократии»: “все важные дела в государстве не должны определяться случаем рождения или благополучия”
18-й век	Франция	Принцип равенства
19-й век	Франция Германия Япония Великобритания	<ul style="list-style-type: none">• Управлять несопоставимыми элементами систем образования• Выбирать людей для дефицитных и профессиональных должностей• Для строительства современного унитарного государства, на основе таланта
Сегодня	Во всем мире	В глобализованном мире большее значение придается роли документов об образовании

Кроме того, *развитие высшего образования* во всем мире идет рука об руку с диверсификацией его рынка и продуктов. Это привело к созданию новых учебных заведений (особенно, частных) и программ получения ученой степени. В этой связи все более насущной становится потребность в аккредитации учебных заведений, а также в признании и сертификации

учебных курсов. В этом контексте возникли новые возможности для незачисленного поведения и проявлений коррупции. Так, результаты предпринятого в Украине исследования показывают, что к числу основных областей коррупции в образовательном секторе этой страны относятся крупные государственные университеты, которые контролируют сферу лицензирования и аккредитации. Во время интервью²¹ выяснилось, что для удовлетворения заявки на получение лицензии или аккредитации, за редким исключением, требуется взятка в какой-либо форме; что для лицензирования, обязательного только для частных учебных заведений, может потребоваться взятка в сумме 200 долларов США (примерно двухмесячная зарплата обычного преподавателя); и что для аккредитации может понадобиться «денежный подарок» на сумму в 10 или 20 раз больше (Stetar *et al.*, 2005). Опять же, Интернет вносит свой вклад, запутывая картину в целом еще больше, поскольку мерила аккредитации традиционных учебных заведений (такие как численность штатных работников, количество книг в научной библиотеке и продолжительность времени, которое студенты проводят в аудитории) не подходят для онлайн-образовательных учреждений. Кроме того, очень сложно держать под пристальным контролем вузы и агентства по аккредитации, которые работают только через Интернет.

Наконец, еще одной важной чертой во многих странах стало *использование высшего образования в коммерческих целях*. В самом деле, глубокий финансовый кризис, с которым сталкиваются университеты, в совокупности с насущной потребностью в привлечении финансовых средств, побуждают некоторые из них повышать плату за прием студентов, предлагать новые престижные, но дорогостоящие ученые степени, набирать «студентов-контрактников» (когда даже в государственных университетах студентам приходится платить, чтобы получить диплом), увеличивать долю иностранных студентов, с которых взимается плата за обучение, открывать филиалы вузов или курсы, работающие по лицензии, и так далее. К примеру, в Великобритании менее чем 10 процентов иностранных студентов вносят в фонд финансирования университетов больше денег, чем все студенты из Великобритании и стран ЕС вместе взятые. В то время как студенты из Британии и ЕС платят немногим более 1000 фунтов в год,

21. Эти интервью проводились с 43 ректорами, проректорами и административными работниками из пяти частных университетов.

иностранным студентам за те же самые курсы приходится выкладывать от 8000 до 20000 фунтов (Suroog, 2005). Аналогичные цифры можно обнаружить и в Австралии, где, согласно оценкам, 100000 иностранных студентов ежегодно вносят в экономику страны 2,5 миллиарда австралийских долларов (их оплата составляет до двух пятых бюджета некоторых университетов). Учитывая прибыльность такой практики, возникают новые возможности для злоупотреблений и мошенничества в академической среде. Такой коррупции способствует тот факт, что набором, ориентацией и академической поддержкой студентов из-за рубежа или сертификацией различных курсов, предлагаемых университетом, работающим по лицензии, занимаются различные люди, иногда с разных континентов.

В результате этого, как говорит один из российских критиков системы образования: “взятки настолько развратили учебные заведения, что они практически разложились” (Tavernise, 2003). В самом деле, опасность, связанная с коррупцией, состоит в том, что прием в учебные заведения и перевод на следующий уровень обучения больше не зависит от заслуг, и

Мошенничество в академической среде может представлять опасность для доверия к системам оценивания и их полезности.

что наличие аккредитации больше не является гарантией качества обучения. В долгосрочном аспекте такая ситуация будет иметь чудовищные последствия: Фактически ‘покупка академического успеха’ может стать мощным анти-стимулом к обучению для учащихся и бросить тень сомнения на качество владельцев дипломов и ученых

степеней; продажа ‘мест в университетах’ может навредить репутации академической среды в целом; плагиат или манипуляции с результатами исследований способны нанести вред развитию корпуса ученых; а, говоря более широко, мошенничество в академической среде может представлять опасность для доверия к существующим системам оценивания и их полезности, а также для ценности ученых степеней, порождая недоверие к академической сфере в целом. Более того, оно может представлять опасность для индустрии экспорта образования, которая стала важной сферой деловой активности в таких странах как Австралия. К сожалению, государственная власть зачастую чувствует свое бессилие, сталкиваясь с необходимостью решать эти острые проблемы.

Формы недобросовестной практики

В Рамке 38 приводятся примеры многообразия форм недобросовестной практики, которые используются при мошенничестве в академической среде.

Рамка 38. По материалам прессы: примеры мошенничества в академической среде*

- Афганистан: Правительство Афганистана признало недействительными результаты вступительных экзаменов в университеты более чем 6000 учащихся в столице страны Кабуле и близлежащих провинциях после того, как были обнародованы доказательства утечки ответов на экзаменационные задания и широкомасштабной коррупции в процессе тестирования (Chronicle of Higher Education, 2004).
- Англия: Кажется, что размещенные в Интернет-сети фиктивные британские университеты процветают, несмотря на попытки властей закрыть их. В прошлом году чиновники органов по торговым стандартам Великобритании и США закрыли 14 веб-сайтов, предлагающих фальшивые научные степени британских учебных заведений по цене до £1000 каждая. Как утверждалось, свидетельства об окончании 14 вымышленных учебных заведений используются сотнями не имеющих квалификации людей, главным образом в Северной Америке, для получения работы в таких областях как преподавание, компьютерная техника и уход за детьми (BBC News, 2004).
- Непал: Непальская комиссия по борьбе с коррупцией утверждает, что фальшивые университетские дипломы используют десятки тысяч государственных служащих, включая учителей, полицейских, чиновников старшего звена. Согласно заявлениям Комиссии по расследованию злоупотреблений властью, она подозревает, что 10 процентов из 140000 школьных учителей королевства в Гималаях используют дипломы, купленные в Индии (Chronicle of Higher Education, 2003).
- ЮАР: Экзаменационный скандал вынудил провинциальное управление сельского хозяйства приостановить выплату стипендий до тех пор, пока оно не убедится, что будущие претенденты не мошенничали на выпускных экзаменах. Злоупотребления затронули 38 школ и не менее 2000 экзаменационных работ (BuaNews, 2005).
- США: Владельцев «фабрик дипломов» поймать непросто. Они наводят электронные почтовые ящики предложениями дешевых дипломов об окончании колледжей, получают оплату через веб-сайты, а затем переводят эти деньги на зарубежные банковские счета. Когда полиция пытается закрыть одну из их компаний, владельцы создают компанию в другом месте, часто в бедной стране с неэффективным законодательством по борьбе с мошенничеством. (Chronicle of Higher Education, 2003).

* Дополнительная информация имеется на информационной платформе МИПО, ETICO: www.unesco.org/iiep/eng/focus/etico/etico6.html

Будут проанализированы несколько типов мошенничества в академической среде, таких как мошенничество на экзаменах, в процессе аккредитации и сертификации.

Ниже будут проанализированы три основных типа мошенничества в академической среде, а именно: мошенничество на экзаменах; мошенничество в процессе аккредитации и сертификации; а также новые возможности для мошенничества, которые возникают в результате явлений, имеющих международный характер.

Мошенничество на экзаменах

Недобросовестная практика наблюдается на всех этапах экзаменационного процесса: от подготовки экзаменационных работ до организации экзаменов; в процессе выставления оценок; и, наконец, при использовании результатов экзаменов (см. *Таблицу 7.2*). Такие проявления недобросовестной практики подразумевают обмены либо между учащимися/студентами (или их родителями) и членами преподавательского состава, либо между учащимися/студентами (или их родителями) и административными работниками.

В период до экзамена

Недобросовестная практика может выражаться в следующем:

- преподаватели университетов предлагают дорогостоящие уроки по подготовке абитуриентов к поступлению в вуз в качестве предпосылки поступления или успеха;
- утечка содержания заданий, осуществляемая чиновниками, составителями заданий, экзаменаторами или школьными администраторами до проведения экзаменов в результате семейственности, фаворитизма или подкупа;
- подготовка по экзаменационным предметам до проведения экзаменов (пример Пакистана, где составители экзаменационных работ работали в своих собственных центрах обучения: за существенную плату абитуриентам гарантировался доступ, по крайней мере, к части экзаменационных работ).

Таблица 7.2 Формы мошенничества в академической среде

Этапы	Формы недобросовестной практики	Участвующие государственные служащие
Разработка экзаменов Печать и распространение работ	<ul style="list-style-type: none"> • Утечка экзаменационных вопросов • Продажа экзаменационных вопросов 	<ul style="list-style-type: none"> • Специалисты по предметам • специалисты по тестированию • офисные служащие • печатники
Подготовка учащихся/ студентов к тестированию/ экзаменам	<ul style="list-style-type: none"> • Подготовка теста (в частности, во время частных репетиторских уроков) 	<ul style="list-style-type: none"> • учителя • преподаватели
Проведение экзаменов	<ul style="list-style-type: none"> • Выдача себя за другого человека • Посторонняя помощь • Пронесение посторонних материалов • Плагиат • Сговор • Запугивание • Подмена работ • Ненадлежащее назначение • Экзаменационные центры-фантомы 	<ul style="list-style-type: none"> • учителя • контролирующие
<i>Проверка и оценка экзаменационных работ</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Недобросовестная практика проверяющего (фаворитизм, семейственность, подкуп) 	<ul style="list-style-type: none"> • учителя • оценщики • офисные служащие
<i>Регистрация результатов и выдача дипломов</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Манипулирование результатами экзаменов • Присвоение фальшивых степеней и выдача фальшивых дипломов (фабрики дипломов) 	<ul style="list-style-type: none"> • администраторы • учителя • офисные служащие
<i>Использование результатов</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Дача взяток за прием в университет (независимо от результатов экзаменов) 	<ul style="list-style-type: none"> • администраторы • преподаватели • офисные служащие

Во время экзамена

Недобросовестная практика может выразиться в следующем:

- выдача себя за другого человека (когда человек, не являющийся кандидатом, сдает экзамен вместо зарегистрированного кандидата, иногда при полном знании контролирующего лица);
- пронесение посторонних материалов (например, шпаргалок и учебников, спрятанных в одежде);

- посторонняя помощь (например, от помощников, при помощи сотовых телефонов);
- переписывание с существующих документов во время ответов на вопросы или при написании курсовой работы;
- плагиат и сговор кандидатов друг с другом;
- отклонения от правил во время проведения экзамена (например, изменение времени, выделенного на экзамен);
- запугивание контролирующих работников (например, со стороны кандидатов, посторонних помощников, родителей или политиков);
- ненадлежащее назначение кандидатов в целевые центры чиновниками;
- использование ‘центров-фантомов’ (фиктивных экзаменационных центров, созданных коррупцированными чиновниками, в которых кандидаты могут сдать экзамен с помощью помощников и без контроля);
- покупка готовых рефератов, в частности, через «Всемирную паутину» (‘фабрики рефератов’); и
- подмена работ (работы, выполненные во время экзамена, подменяются работами, сделанными заранее или после экзамена).

После экзамена (прием в университеты)

Недобросовестная практика может выражаться в следующем:

- злоупотребления при проверке и выставлении оценок (сговор между кандидатом и проверяющим, запугивание проверяющих родителями или запугивание проверяющими, которые хотят получить вознаграждение от родителей кандидатов);
- подкуп представителей администрации учебного заведения, которые отвечают за прием и/или выбор кандидатов, имеющих право на получение стипендии (официально на основе академической успеваемости или результатов экзаменов);
- фальсификация файлов данных или ведомости результатов, часто при помощи коррупцированных чиновников (т.е. незаконно меняются количество набранных тестовых баллов или место учащегося в списках принятых; или же незаконное изменение квоты для тех, кто платит, и тех, кто не платит);
- продажа мест тем учащимся, результаты тестирования которых не дают им права на места (иногда при помощи процесса конкурсного отбора, если количество мест ограничено);

- выдача фальшивых документов о квалификации и поддельных дипломов ('фабрики дипломов');
- манипуляции с резюме для нахождения места работы или получение прибавки к жалованию (утверждения о существовании фальшивых дипломов, несуществующих публикаций, и т.п.); и
- продажа ученых степеней (за подарки, взятки, бесплатную работу или другие вознаграждения) или их присуждение на основании этнической или религиозной принадлежности.

Многие факты недобросовестной практики можно также найти в области научно-исследовательской деятельности, академических журналов и публикаций, и выражается она в форме плагиата, фабрикации или фальсификации данных, искажений или манипуляций с результатами исследований, манипуляций со статистическими данными, необъективности и конфликтах интересов рецензентов, и т.д. В качестве иллюстрации можно привести пример, когда преподаватели университетов или исследователи получают консультации у частных фирм вне университета, и при этом со стороны университетской иерархии не осуществляется никакого контроля. Иногда это оказывает сильное влияние на их присутствие на рабочем месте, а также воздействует на содержание преподаваемого ими материала и привносит необъективность в выводы по результатам их исследовательской деятельности.

Мошенничество в процессе аккредитации и сертификации

Мошенничество все больше подрывает процессы аккредитации и сертификации во всем мире. Недобросовестная практика может принимать следующие формы:

- подкуп для успешного прохождения сертификации или аккредитации;
- искажения при применении критериев аккредитации – например, прием кандидатов, не отвечающих требованиям стандартов, для выполнения критериев набора (*ожидаемое*) или выставление студентам завышенных оценок для выполнения критериев достижений (*фактическое*);
- процесс аккредитации проводится на основе непрозрачных критериев (например, ректоры заинтересованы в недопущении конкуренции);

- обход требований процедуры аккредитации высшими учебными заведениями через схемы франчайзинга или организацию учебного курса в сегментах системы, в которых аккредитация не является обязательной;
- учебные заведения, создаваемые только для получения прибыли, лгут относительно статуса своей аккредитации, тем самым мешая своим студентам сдавать общенациональные лицензионные экзамены;
- не имеющие аккредитации учебные заведения обманным путем выдают пользующиеся доверием степени; и
- создание мошеннических или фиктивных агентств по аккредитации (таких как ‘фабрики аккредитации’, которые иногда создаются самими вузами).

Новые возможности для мошенничества, которые создают международные явления

Международные явления создают различные возможности для мошенничества. Ниже приводятся два конкретных примера недобросовестной практики: той, которая связана с организацией работы с иностранными студентами; и той, которая связана с франчайзингом (работой по лицензии) курсов за рубежом (Hallak and Poisson, 2005).

Организация работы с иностранными студентами

Недобросовестная практика может заключаться в следующем:

- иностранным студентам предлагают финансовые стимулы для поступления;
- претендентам дают ложную надежду или обещают принять сразу же;
- с претендентов, которые не имеют права быть принятыми, необоснованно взимаются различные платежи;
- претенденты используют фальшивые удостоверяющие документы, для того чтобы быть принятыми, или же субъекты образования взимают с претендентов плату за подделку документов, которые дают им право поступать в университет;
- прием всех иностранных студентов без разбора в погоне за деньгами (фальшивые дипломы, отсутствие языковых навыков, и т.п.);
- фиктивные учебные заведения, которые не обеспечивают услуг, рекламу которых они дают через СМИ или Интернет (фиктивные или нестабильные заведения иногда закрываются после получения денег);

- фиктивные учреждения, предлагающие визы иностранным студентам, если они поступят на их курсы;
- агентства и курсы, не имеющие соответствующей аккредитации, фигурируют в официальных списках, которые готовятся для иностранных студентов;
- снижение учебных стандартов для иностранных студентов (прием, успеваемость, перевод на следующий курс, и т.д.); и
- иностранным студентам разрешается повторять курсы снова и снова, даже если у них нет перспективы сдать экзамены.

Франчайзинг курсов за рубежом

Недобросовестная практика может заключаться в следующем:

- коррумпированные чиновники зарабатывают деньги на выдаче лицензий и франчайзинговых прав (получение платы или взяток с тех, кто хочет получить франшизу);
- убежденность студентов, поступающих в работающее по лицензии учебное заведение, что поскольку они платят, то автоматически поступят;
- снижение числа провалившихся студентов за счет завышения оценок тем, кому грозит перспектива не сдать экзамены, и закрывание глаза на плагиат, иллюстрацией чего является скандал в оффшорном австралийском университете в Малайзии (см. *Рамку 39*);
- давление на преподавательский состав со стороны студентов, родителей, получателя франшизы или предоставляющего лицензию учебного заведения, с требованием изменить стандарты проверки и выставления оценок с тем, чтобы все студенты успешно сдавали экзамены и проходили оценивание (например, в учебных заведениях в Китае, Малайзии и Вьетнаме).

**Рамка 39. Скандал по поводу плагиата в оффшорном университете,
Малайзия**

Министр образования Австралии высказал опасения, что скандал по поводу плагиата, в который оказались вовлечены малазийские студенты австралийского университета в Малайзии, может навредить экспорту высшего образования, приносящему миллиарды долларов доходов. Брендан Нельсон призвал Университет Ньюкасла вернуться к рассмотрению случая, в котором этот университет тайно изменил оценки за задания 15 студентов, которым были выставлены неудовлетворительные оценки за плагиат в филиале университета в Малайзии. Первоначально этим 15 студентам были выставлены нулевые оценки за использование в задании материала из Интернета без определенного авторства, однако их бывший лектор утверждает, что университет отменил его решение в связи со своей озабоченностью возможностью потери дохода, который дают оффшорные студенты. После этого студентам магистратуры факультета бизнеса в Куала-Лумпуре были выставлены удовлетворительные оценки, а некоторые даже получили оценку «весьма успешно». Нельсон заявил, что этот скандал может запятнать репутацию Австралии, как страны с высокими стандартами в академической области и причинить вред процветающему сектору образования.

Источник: Smith, 2003.

Масштабы

Создается впечатление, что мошенничество в академической среде не щадит ни одну страну. Истории о том, как экзаменационные работы продаются заранее, становятся темами газетных заголовков везде, не обходя при этом и известные европейские университеты. Однако, несмотря на то, что в некоторых местах такие отклонения считаются неприемлемым

*В некоторых частях
мира система приема
в университеты
является полностью
коррупцированной.*

поведением, и в отношении его виновников принимаются меры дисциплинарного характера, делается это не везде: В некоторых учебных системах допускаются значительные и устойчивые проявления мошенничества со стороны учреждений и отдельных лиц на всех уровнях. Так, в некоторых частях мира система

приема в университеты является полностью коррупцированной (включая ряд университетов в бывшем Советском Союзе). Более того, в некоторых странах, например, в США, мошенничество в академической среде стало настоящей индустрией, когда размещенные в Интернете фирмы продают научные работы и фальшивые дипломы.

В силу очевидных причин, трудно дать точную оценку того, в какой степени нарушаются процедуры, призванные стандартизировать систему экзаменов или регулировать порядок приема в университеты. Цифры часто приводятся на основе интервью с людьми, которые непосредственно вовлечены в этот процесс (и поэтому они иногда преуменьшаются). В этой связи интересную информацию для понимания происходящего дают результаты опроса по выяснению восприятия, проведенного «Студенческой сетью против коррупции» в таких странах Юго-Восточной Европы как Болгария, Хорватия, Молдова и Сербия (см. *Таблицу 7.3*). Эти результаты подчеркивают, что масштабы проявлений коррупции в процессе приема в университеты являются весьма значительными во всех участвовавших в исследовании странах (особенно, в Молдове), и что мошенничество в академической среде является широко распространенным явлением. При этом суммы денег, связанных с мошенничеством в академической среде, трудно оценить. Обычно работает правило, согласно которому – чем труднее или престижнее является экзамен, тем большую взятку придется давать. Суммы, уплачиваемые студентами, могут быть совсем небольшими (даже если они представляют значительную сумму для бедных кандидатов); но если их сложить вместе, например, при сдаче общенациональных экзаменов, они могут составлять огромные суммы денег – особенно, в странах с большой численностью населения (см. *Рамку 40*).

Рамка 40. По материалам прессы: цифры мошенничества в академической среде*

- Таиланд: задания в университете Чулалонгкорн продаются по цене 15-30 батов за страницу, в зависимости от предмета и срочности
- Италия: за получение заранее экзаменационных вопросов студенты платят от US\$ 1695 до US\$ 3391, в зависимости от степени сложности
- Китай: ‘нанимаемые люди’ сдают экзамены за деньги в сумме от US\$200 до US\$1200
- Индия: по наиболее популярным программам, таким как компьютерные науки, медицина или машиностроение, плата за подтасовки результатов вступительных экзаменов составляет от US\$80 до US\$ 20000
- Индия: люди, предлагающие продать ответы на вопросы общенациональных экзаменов для врачей, получили выписанные с будущей датой чеки на сумму более US\$ 300 000

* Дополнительную информацию можно получить на информационной платформе МИПО, ETICO: www.unesco.org/iiep/eng/focus/etico/etico6.html

Таблица 7.3 Восприятие студентами мошенничества в академической среде в Болгарии, Хорватии, Молдове и Сербии*

	Болгария	Хорватия	Молдова	Сербия
Процент студентов, считающих, что на их факультете обходят официальный процесс отбора	37,1	35,1	38,4	44,9
Восприятие студентами процента своих коллег, которые были незаконно приняты в их университет/на их факультет	18	18	40	15,1
Процент студентов, которые считают, что существует возможность незаконного исправления оценок на вступительных экзаменах <i>be illegally changed</i>	32,9	27,5	36,1	36,3
Процент студентов, которые считают, что осуществляется незаконная деятельность, связанная с включением студентов в списки принятых	26,6	32,2	60,9	39
Процент студентов, которые считают, что вносятся незаконные изменения в квоту для тех, кто платит, и кто – нет	20,3	25,2	47,1	32,8
Восприятие студентами процента тех студентов, которые заплатили за сдачу экзамена или получение определенной оценки	6,5	1,5	28	3,8

Источник: Студенческая сеть по борьбе с коррупцией в Юго-Восточной Европе (представлена на семинаре ИОО и МИПО в Бишкеке, 15-19 ноября 2004 г.

* Использование стратифицированной выборки из более 1200 студентов на основании численности студентов в каждом университете, на каждом факультете, курсе обучения и числе поступивших на первый курс. В рамках одной типичной группы студенты отбирались на основании установленных шагов (от 3 до 10) или произвольно.

Факторы

На уровне отдельных людей существует ряд очевидных факторов, объясняющих такое широкое распространение мошенничества в академической среде в некоторых странах: беспокойство по поводу результатов; страх оказаться в невыгодном положении; а также отсутствие моральных норм (если в обществе не уважаются меритократические ценности, то фаворитизм, семейственность или подкуп в целях перехода на более высокий уровень обучения или получения диплома будут считаться нормальными явлениями), и т.п. Однако помимо указанных, можно выделить и ряд более структурных факторов. К ним относятся:

- *рост конкуренции в образовании и на рынке труда.* Необходимость отбора учащихся/студентов для нахождения высокообразованных и обученных людских ресурсов заставляет высшие учебные заведения и работодателей придавать большое значение документам о сдаче экзаменов, а это, в свою очередь, подхлестнуло развитие недобросовестной практики при проведении экзаменов (чем выше ставки, тем больше вероятность мошенничества и неэтичных поступков). Это особенно относится к странам, в которых доля кандидатов, принимаемых на обучение в сферу среднего или высшего образования, является очень низкой (в большинстве развивающихся стран в университеты принимается менее 5 процентов контингента), а университеты предлагают очень небольшое количество свободных мест;
- *глобализация образования и рынка труда.* В условиях глобализации образования и рынков труда, учащиеся из развивающихся стран отчаянно стремятся получить дипломы университетов из развитых стран и готовы покупать их через Интернет. Среди главных правонарушителей находятся студенты из Китая, Колумбии, Ирака, Нигерии и ряда бывших республик Советского Союза, в частности, Армении (Mangan, 2002). Имеет место и обратный процесс, когда наемные работники из развитых стран покупают фальшивые дипломы университетов, которые находятся в странах переходного периода, чтобы найти работу или получить повышение по службе. В реальности работодателям трудно проверить подлинность иностранных документов об образовании;
- *низкий уровень доходов работников образования и учебных заведений.* Существует взаимозависимость между экономическими факторами и мошенничеством в академической среде. Конечно, не все учебные заведения, не получающие достаточного финансирования, равно как и не все сотрудники, получающие низкое жалование, являются коррумпированными. Тем не менее, учебные заведения и люди, сталкивающиеся с финансовыми затруднениями, в большей степени подвержены коррупции:
 - когда учебным заведениям не хватает денег, и им приходится принимать студентов под давлением, возрастает вероятность коррупции в процессе приема студентов (включая студентов из-за рубежа²²),

22. В период с 1992 по 1993 год в Великобритании студенты из стран, не являющихся членами ЕС, заплатили 310 миллионов фунтов лишь за обучение; кроме того, за тот же год эти студенты потратили еще 415 миллионов фунтов на покупку британских товаров и услуг, что более чем вдвое превышает стоимость экспорта угля, газа и электричества (AUT & DEA, 1999).

- а также смещения акцентов при проведении научно-исследовательской работы в тех направлениях, которые ориентированы на клиентов с высокой поглощающей способностью (например, фармацевтическую промышленность);
- точно так же, учителя, чиновники, отвечающие за проведение экзаменов, и административные работники изыскивают пути пополнения своих низких зарплат и улучшения безрадостных перспектив при выходе на пенсию. Внешнее давление с требованием принимать и продвигать студентов могут побуждать их к неэтичному поведению;
 - *слабое управление системами проведения экзаменов и другими системами контроля.* Иногда причиной коррупции, поражающей систему экзаменов, приема в университеты или аккредитации, является низкий управленческий потенциал. Поэтому к факторам, делающим более вероятным развитие коррупционных действий, относятся: отсутствие общей политики в области борьбы с мошенничеством, с непоследовательными или входящими в противоречие друг с другом определениями мошенничества в академической среде, отсутствие ясного понимания заинтересованными сторонами того, что является законным, а что – нет, недостаток надзора, отсутствие эффективного механизма выявления фактов мошенничества и наказания за них, и т.д.;
 - *монополистическая власть и гарантированные доходы.* Формула Клитгаарда, устанавливающая взаимосвязь между коррупцией, монополией и дискреционной властью (см. *Главу 2*), очень хорошо применима к области мошенничества в академической среде. Действительно, экзамены, прием в университеты и аккредитация являются теми сферами, в которых работникам образования принадлежит монополия на принятие решения, и в которых им может гарантироваться доход, если они будут поступать не так, как того требует профессиональный кодекс поведения. Это особенно относится к странам, в которых ранее существовала система централизованного планирования;
 - *достижения в области новых технологий.* Сегодня, чтобы получить помощь в мошенничестве, кандидаты могут использовать небольшие электронные устройства. Благодаря современной множительной технике, экзаменационные работы, дипломы и выписки из личных дел студентов можно без труда подделать. В наши дни Интернет, вне всякого сомнения, является ведущим инструментом мошеннических действий.

Помимо прочего, он способствует практике продажи сочинений и курсовых работ (превратив плагиат в серьезную проблему), а также фальшивых дипломов, иногда даже из таких престижных учебных заведений как Гарвардский или Йельский университет. По признанию самого Бюджетно-контрольного управления США, процесс получения поддельных дипломов в Северной Америке стал оперативным, легким и потенциально эффективным (Cramer, 2004).

Предполагается, что с активным ростом спроса на услуги высшего образования, в условиях существования множества субъектов на этом рынке, а

С активным ростом спроса на услуги высшего образования, в условиях существования множества субъектов на этом рынке, а также в связи с недостатком регуляризации, сохранится тенденция к расширению недобросовестной практики.

также в связи с недостатком регулирования, сохранится тенденция к расширению недобросовестной практики. К счастью, как прямое следствие такого положения вещей, нарастает также и тенденция к повышению прозрачности, подотчетности и соблюдению этических норм. Помимо других мер, это движение требует не только усиления регулирования, но и разработки кодексов поведения, обучения людей

методам борьбы с мошенничеством в академической среде, обеспечения лучшего доступа к надежной информации, и отделения экзаменов от гарантированного доступа к рабочим местам.

Важнейшие вопросы

Мошенничество в академической среде стало настоящим бедствием для ряда систем образования. Для того чтобы разработать соответствующие стратегии борьбы, как с традиционными, так и с возникшими сравнительно недавно злоупотреблениями, можно задать несколько чрезвычайно важных вопросов: Является ли достаточным существующий механизм оценивания? Существуют ли четкие 'правила игры' при поступлении в университет и получении 'свободного места'? Существуют ли соответствующие меры безопасности и системы контроля для выявления и наказания случаев

недобросовестной практики до, во время и после экзаменов? Разделяет ли все научное сообщество ценность академической добросовестности?

Надлежащая практика

Среди стратегий борьбы с мошенничеством в академической среде одни являются довольно традиционными, в то время как другие – более инновационными, которые пытаются бороться с новыми формами мошенничества в этой сфере.

1. Совершенствование управления системой проведения традиционных экзаменов

Меры по выявлению фактов мошенничества

К числу традиционных стратегий выявления мошенничества относятся: проверка личности кандидатов; организация неожиданных посещений экзаменационных центров; анализ и сравнение письменных работ (для обнаружения одинаковых ошибок или особенностей, например, наличие одновременно хороших и плохих ответов); повторная проверка письменных работ (чтобы ограничить возможности злоупотреблений со стороны проверяющего, завышения оценок, и т.п.); а также создание групп по контролю за проведением экзаменов и исследовательской работы, и привлечение активных разоблачителей неправомерных деяний. Некоторые страны применяют статистические индексы (в частности, при проведении тестов с использованием заданий множественного выбора) для определения статистически маловероятных результатов. Это делается на Филиппинах, где этот метод позволил отследить ряд школ, в которых, согласно создавшемуся впечатлению, резко выросли оценки (в одном случае, у пяти из шести школ, показавших самые высокие результаты на общенациональном экзамене, ранее фиксировались слабые результаты). В различных странах Европы и Северной Америки для обнаружения плагиата также используется специальное программное обеспечение (e.g. www.turnitin.com), что видно на примере Шотландии в *Рамке 41*.

Рамка 41. Обнаружение плагиата: опыт Шотландии

Используемая в университете Глазго компьютерная программа по борьбе с плагиатом была разработана в ответ на заявления обиженных студентов, которые ощущали себя обманутыми своими коллегами, несправедливо использующими материал из Интернета. Эта программа помечала студенческие работы, в которых были заметны закономерности сходства с работами других студентов, и которые, соответственно, требовали более пристального внимания – практика, которая, по мнению некоторых преподавателей, служила также сдерживающим фактором и “могла быть взята на вооружение системами высшего образования во всем мире” [Wojtas, 1999]. В ряде случаев применялось наказание в виде письменного предупреждения, снижения оценок или повторной сдачи экзамена. Другие университеты в Шотландии предприняли аналогичные действия по борьбе с электронным плагиатом и совершенствуют инструкции и правила по борьбе с академической нечестностью, но при этом они заявляют, что общей проблемой студентов и преподавателей является неуверенность в том, что является злоупотреблением. В Британии Совместный комитет по информационным системам подписал договор с «iParadigms», американской компанией по разработке программного обеспечения, у которой уже есть онлайн-система обнаружения по выявлению плагиата в сочинениях учащихся, которые демонстрируют сходство с материалом, имеющимся на веб-сайтах.

Источник: Eckstein, 2003: 64.

Меры по борьбе с мошенничеством

Во многих странах с успехом используется ряд мер, направленных на ограничение возможностей для коррупции в ходе всего экзаменационного процесса. В их число могут входить: обеспечение конфиденциальности содержания и формата проведения экзаменов (подготовка нескольких вариантов экзаменационных работ, печать работ за рубежом, помещение работ в запечатанные конверты и их хранение в ‘надежных местах’, и даже использование неграмотных печатников (!)); отделение процесса проведения экзаменов от заинтересованных сторон (проведение экзаменов в классах, а не залах, использование прокторов, а не учителей для осуществления контроля за ходом экзаменов, разработка централизованной системы проверки экзаменационных работ, и т.д.); отбор и подготовка экзаменаторов и контролеров; определение четких правил проведения экзаменов; гарантирование анонимности кандидатов (использование номеров вместо фамилий кандидатов); обеспечение безопасности в экзаменационных комнатах и вокруг них; принятие соответствующих мер надзора на различных уровнях (план безопасности, проверка личности, предупреждающие объявления,

разведывательные миссии в компьютерные центры, и т.п.); компьютеризация всех процедур проведения экзаменов; использование централизованной проверки и выставления оценок; информирование общественности о результатах вступительных экзаменов, а также другие меры. Содержание экзаменов также необходимо тщательно осмыслить с точки зрения сокращения мошенничества: Некоторым людям проще мошенничать при выполнении тестов с заданиями множественного выбора, в то время как в случае других они облегчают обнаружение мошенничества.

Меры наказания за мошенничество

Некоторые государства предпринимают решительные меры по наказанию за мошенничество в академической среде, и не только для того чтобы убедить кандидатов не мошенничать, но и для непосредственной борьбы с системным мошенничеством в академической среде. Поэтому они решили повысить ответственность за злоупотребления, введя уголовную ответственность за мошенничество в академической среде путем принятия соответствующего законодательства и введения строгих наказаний. К их числу относятся: дисквалификация кандидатов; отмена результатов; повторная сдача или исключение из экзаменов; увольнение преподавателей (Республика Корея); включение в контракты с наборщиками и печатниками экзаменационных работ положения о невыплате гонорара в случае утечки материалов; штрафы; и даже тюремное заключение за изготовление или использование поддельных дипломов (Кения и Малави). В Китае, например, были установлены следующие правила: снижение оценки на 30-50 процентов за написание своей фамилии в неправильном месте тестовой работы; дисквалификация на один год за шептание и списывание, на два года – за подделку свидетельств или вмешательство в работу экзаменационного персонала, и на три года – за выдачу себя за другого человека. Кроме того, недобросовестная практика со стороны чиновников из органов по проведению экзаменов, например, взяточничество, карается в соответствии с Законом о государственной тайне или Уголовным кодексом. Недавно ряд американских штатов – Северная Дакота, Иллинойс, Индиана и Нью-Джерси – ввели уголовную ответственность за использование фальшивых дипломов. Так, Северная Дакота приняла закон о наказании за использование диплома, выданного фабрикой дипломов, в качестве законного подтверждающего документа.

2. Создание системы стандартизованных общенациональных экзаменов для обеспечения прозрачного доступа к университетскому образованию

В последние годы различные страны, особенно бывшие советские республики, решили перейти от традиционной системы приема в вузы к проведению стандартизованных общенациональных экзаменов, чтобы ограничить коррупцию в этой области. В Киргизстане, например, прием в университеты с 2002 года проводится на основании Общенационального тестирования уровня учебных достижений (ОТД), который проводится независимой тестирующей организацией (Drummond and DeYoung, 2003). Теперь потенциальные студенты университетов должны сдавать стандартизованные тесты на способности с использованием заданий множественного выбора, которые проводятся в атмосфере соблюдения строгих мер безопасности (таких как сканирование работ и компьютерная оценка). В июне 2002 года выпускники средних школ по всей Киргизской Республике приняли участие в первом Общенациональном тестировании уровня учебных достижений. Целью тестирования было провести, впервые после обретения независимости, общенациональное объективное оценивание знаний и навыков выпускников средних школ, которые хотели получить государственные стипендии для обучения в государственных вузах Кыргызстана. В значительной мере стипендии распределялись по критериям, основанным на результатах тестирования. Эта инициатива по проведению тестирования является, несомненно, наиболее важной образовательной реформой в современной истории Кыргызстана. ОТД пользуется поддержкой по всей стране, в основном потому, что оно позволило справедливо распределять стипендии. Однако эффективность его влияния на справедливость и прозрачность является вопросом, который еще необходимо изучить.

3. Привлечение сторонних исполнителей к проведению экзаменов и аккредитации

Важнейшую роль в ограничении вмешательства извне и сокращении вероятности коррупции играет организация независимого оценивания независимыми организациями. В Азербайджане, например, для борьбы с неэффективностью и нарушениями в процессе проведения экзаменов

была создана независимая комиссия, которая называется Комиссия по приему студентов. Используемый ею процесс приема в высшие учебные заведения полностью компьютеризирован – от составления тестовых заданий, проведения экзаменов, оценивания результатов тестирования и оформления приема в университеты до сообщения кандидатам об их результатах. Это стало возможным благодаря полной автоматизации и компьютеризации процесса отбора персонала для организации экзаменов, рассаживания абитуриентов в экзаменационных комнатах, выбора тестовых заданий из базы данных, выставления оценок за сданные тесты и обработки результатов. При этой системе кандидатам непосредственно сообщают об их результатах. Это облегчило выявление тех, кто нарушает правила проведения экзаменов, и обеспечило возможность принятия по отношению к ним необходимых юридических и административных мер. Кроме того, это позволило повысить прозрачность процесса приема в университеты. Однако полностью покончить с коррупцией системе не удалось. Аналогичные меры приняли и другие страны, такие как Кыргызстан (см. выше), Грузия и совсем недавно – Украина.

Не менее важно разделить и сократить возможности сговора по интересам между субъектами, которые занимаются вопросами аккредитации учебных заведений. Действенным средством достижения этого является создание независимых профессиональных органов, в которых были бы должным образом представлены заинтересованные стороны (публичные или частные), как это делается в Нидерландах (см. *Рамку 42*). Такие учреждения обязаны соблюдать кодексы поведения, которые защищают от такого ненормального явления, как конфликт интересов. В том же духе необходимо разделить процессы аккредитации и сертификации. Неупман (2004: 640-641) предлагает, чтобы в области медицины, например, процесс, в рамках которого люди выходят из системы высшего образования и обращаются к практической деятельности или проходят сертификацию по своей профессии, проходил бы отдельно от вузов и вне сферы их действия: “Каким бы прекрасным он ни был, ни один университет не должен предоставлять лицензии на врачебную практику. Эту лицензию должен предоставлять совет медицинских экзаменаторов, управляющий также системой тестирования, которое должны пройти все студенты медицинского направления. (Аналогичные системы должны быть созданы в области права, бухгалтерского учета и других областях.)

Ключом к созданию такой новой системы является разрешение многим вузам конкурировать друг с другом”.

Рамка 42. Аккредитация в системе высшего образования в Нидерландах

На национальном уровне

- Одни и те же требования к государственным и частным поставщикам услуг.
- Независимость суждений и ясность санкций.
- Большое количество методов оценивания качества.
- Отчет об аккредитации и оценивании качества делается публичным.

На Европейском уровне

- Создание Европейского консорциума по вопросам аккредитации.
- Взаимное признание решений об аккредитации.
- Введение кодекса надлежащей практики, который должен быть в достаточной мере независимым от правительства, высших учебных заведений, компаний, и т.п.; быть способным демонстрировать публичную подотчетность благодаря наличию публичных и официально доступных правил, процедур, указаний и критериев.

Источник: The Inspectorate of Education in the Netherlands, 2006.

4. Создание надежных и дружественных к пользователю информационных систем

Действия по повышению прозрачности в академической среде включают: повышение осведомленности о масштабах и негативных последствиях мошенничества в академической среде, и привлечение к нему внимания широкой общественности и исследователей; создание прозрачных систем аккредитации; рекламирование названий частных фирм, субсидирующих проведение исследований; оказание помощи работодателям в проверке документов об образовании; а также публикацию примеров неблаговидного поведения и порядка борьбы с ними. Это требует средств для создания и функционирования надежных информационных систем, к которым легко получить доступ, которые являются удобными для пользователя, регулярно обновляются и являются бесплатными. Полезным также может быть проведение информационных кампаний по повышению осведомленности пользователей о существовании таких информационных систем.

В рамках этой деятельности можно также рассмотреть создание справочников, доступных через Интернет. Такие справочники могут содержать списки выпускников и студентов, получивших степень доктора философии, а также аккредитованных вузов, признанных аккредитационных агентств, фабрик дипломов, не имеющих аккредитации учебных заведений и непризнанных аккредитационных агентств. В частности, во многих англоязычных странах созданы справочники курсов или учебных заведений, аккредитованных признанными аккредитационными агентствами. В качестве примера можно привести справочник программ дистанционного образования, аккредитованных Советом по дистанционному образованию и обучению, который можно найти в Интернете по адресу www.detc.org; в американском штате Орегон имеется Управление авторизации ученых степеней (www.osac.state.or.us); а в штате Мичиган составляется список неутвержденных аккредитационных агентств (www.michigan.gov). Кроме того, Международная ассоциация президентов университетов создала реестр надежных аккредитационных агентств.

Информационные системы по правилам и нормам, применимым к иностранным студентам и лицензированным курсам или учебным заведениям могут также играть важную роль в повышении этического уровня системы. Что касается международного аспекта образования, то здесь следует отметить необходимость широкого рекламирования (на веб-сайтах) ярмарок по привлечению студентов, требований учебных курсов и телефонов доверия, а также правил, норм и соглашений, схем размещения новых студентов и прочего. Кроме того, необходимо упростить доступ к международным справочным базам данных по аккредитованным вузам и курсам. Например, Совет по аккредитации высших учебных заведений (СНЕА)²³ создал базу данных с примерами аккредитации в США высших учебных заведений, расположенных в 31 различной стране. Кроме того, для сведения заинтересованных в обучении за рубежом кандидатов можно предоставлять информацию о надежности, качестве и стандартах. Например, в этой связи можно рассмотреть пример ЮАР. Наконец, можно создать системы наказания учреждений, предоставляющих недостоверную и ложную информацию. Однако, во избежание возможности сговора или конфликта интересов на местном или национальном уровне, может

23. СНЕА является органом по координации деятельности в области аккредитации высших учебных заведений.

понадобится создание соответствующих механизмов на международном уровне, призванных обеспечить нейтральность данных. Некоторые первоначальные позитивные шаги в этом направлении уже фактически предпринимаются на национальном, региональном (ЕС) и международном (ВТО, ЮНЕСКО) уровнях, способствуя продвижению вперед в этой области.

5. Укрепление этических норм (стандартов академической добросовестности и кодексов чести)

Имеющее иногда место отсутствие четких правил, которые позволяют отличить то, что является приемлемым, от того что таковым не является – например, в таких областях как плагиат, а также потребность в укреплении этических норм различных действующих лиц, участвующих в процессе проведения экзаменов, привели ряд учебных заведений (в частности, университетов) к разработке ‘кодексов чести’. В некоторых местах для воспитания и поддержания в академической среде культуры и таких ценностей как честность, академическая добропорядочность и меритократия, предлагаются специальные учебные программы. Кроме того, работникам образования необходимо более активно бороться с мошенничеством, повышая осведомленность общественности о ее негативных последствиях; снижая давление на уровни качества обучения; воспитывая добросовестность; информируя общественность о нарушениях; оценивая эффективность средств контроля; а также повышая способность противостоять возможностям мошенничества, которые предоставляют новые технологии.

Повышение подотчетности учреждений и кадров

Для этого может потребоваться следующее: предупреждение практических работников (учителей, экзаменаторов, оценщиков) о проблемах безопасности; оценивание эффективности существующих средств контроля; усиление мер по борьбе с мошенничеством (включая криминализацию определенных проступков), обеспечивающих баланс позитивных мер и карательных действий; а также поддержка студенческих движений, направленных против коррупции. В этих условиях, основным инструментом проверки добросовестности в процессе проведения экзаменов могут служить опросы для выяснения восприятия. Так, в Боснии, местное представительство организации «Transparency International» (TI) провело опросы общественного мнения в двух крупнейших университетах страны.

Результаты опросов показали, что коррупция широко распространена в системе высшего образования: двумя наиболее часто упоминавшимися формами коррупции были дача взятка за сдачу экзаменов и покупка и продажа дипломов (Lazic, quoted by Meir and Griffin (Eds), 2005). Аналогичную работу провело национальное представительство «ТГ» в Марокко (Debbagh, 2001). В конечном итоге, академический мир должен сам навести порядок в своей среде путем распространения знаний о нарушениях, выработки 'кодексов чести' и воспитания добросовестности. И, наконец, в условиях глобализации мира необходимо создать систему санкций, как внутри университетов, так и в международном масштабе.

Стандарты академической добросовестности

В Северо-Западном университете (США) приняты своды правил и кодексы академической добросовестности для кадров высших учебных заведений и иностранных студентов, согласно которым регистрация иностранных студентов теперь требует соблюдения ими кодексов поведения и стандартов академической добросовестности университета. Согласно этим кодексам запрещается такое поведение: фальсификация любой части заявки о приеме или оказании финансовой помощи; фальсификация или изменение каких-либо академических или личных данных, которые требуются для участия в конкурсе; а также такие действия как плагиат, мошенничество, фабрикация и получение необоснованного преимущества. Студенты могут быть в любой момент исключены из учебного заведения за нарушение кодексов или стандартов, или же за поведение, которое может «навредить репутации» учебного заведения.

Разработка руководящих принципов и сводов правил

ЮНЕСКО и ОЭСР подготовили почву, сформулировав руководящие принципы в области обеспечения качества в международном высшем образовании. Они определяют четыре основные стратегические задачи: студенты и обучающиеся должны быть защищены от риска дезинформации, предоставления услуг низкого качества и присвоения квалификации, имеющей ограниченную действительность; документы об образовании должны быть читаемыми и прозрачными для повышения их международной пригодности и взаимозаменяемости; процедуры признания должны быть прозрачными, согласованными, справедливыми и надежными, и в максимальной степени освобождать мобильных специалистов от ненужных хлопот; и

национальным структурам обеспечения качества и проведения аккредитации необходимо активизировать свое международное сотрудничество в целях повышения взаимопонимания. Еще одним примером является принятый в 2001 году Кодекс надлежащей практики в предоставлении услуг транснационального образования (см. Приложение 3).

6. Ослабление и устранение основных структурных причин мошенничества

Предпринимаемые в этой сфере действия, направленные на ослабление и устранение основных структурных причин мошенничества, могут включать в себя: увеличение вознаграждения некоторых заинтересованных сторон (в частности, экзаменаторов и проверяющих); желательность того, чтобы не использовались одиночные экзамены и одноразовые критерии для перевода на следующий уровень; расширение образовательных возможностей; создание структур, которые вознаграждают за достижения; поощрение конкуренции между учебными заведениями; и создание стимулов для повышения продуктивности.



Выводы для специалистов по планированию политики и административных работников

1. Необходимо выработать политику, в которой будет четко сформулировано, что является приемлемым, а что – нет при сдаче экзамена, поступлении в университет, подаче ходатайства о проведении аккредитации и так далее, чтобы информировать заинтересованные стороны о правилах и предупредить их о возможных санкциях.
2. Стратегии борьбы с мошенничеством во время экзаменов должны включать в себя меры по выявлению мошенничества, по его недопущению (т.е. конфиденциальность содержания экзаменов, анонимность кандидатов) и по принятию санкций в отношении лиц, виновных в нем.

3. Необходимо регулярно оценивать добросовестность при проведении экзаменов, используя статистические инструменты для проверки фактов мошенничества (т.е. плотность распределения) и перекрестного контроля произвольных выборок учебных заведений и учащихся/студентов, и т.п.
4. Проведение стандартизованных общенациональных экзаменов в конце среднего образования является главным требованием для обеспечения прозрачности процесса приема в высшие учебные заведения. Очень полезным в этой связи может оказаться использование компьютеризированной системы проведения экзаменов и информационных технологий.
5. Передача управления системой проведения экзаменов и процедурами аккредитации по договору сторонним структурам является обязательным условием ограничения вмешательства со стороны заинтересованных сторон (школ, учителей и учащихся/студентов) и обеспечения нейтральности и надежности всего процесса.
6. Очень полезным может оказаться осуществление общественного контроля, включая самоконтроль в рамках профессии (принятие университетами 'стандартов академической добросовестности' или 'кодексов чести').
7. Создание надежных и удобных для пользователя информационных систем с данными о существующем порядке набора и приема в университеты, а также списками выпускников, аккредитованных учебных заведений и аккредитационных агентств, и т.п. (а также фальшивых дипломов, ложных аккредитованных учебных заведений и ложных аккредитационных агентств, и т.д.) могут способствовать повышению прозрачности.

Литература/ресурсы

- Association of University Teachers; Development Education Association. 1999. *Globalisation and higher education. Guidance on ethical issues arising from international academic activities*. London: AUT.
- Centre for Educational Research and Innovation. 2004. *Internationalisation and trade in higher education: opportunities and challenges*. Paris: OECD.
- Cramer, R.J. 2004. *Diploma mills. Diploma mills are easily created and some have issued bogus degrees to Federal employees at Government expense*. Washington, DC: United States Government Accountability Office (GAO).
- Debbagh, A. 2001. *La transparence à l'université : une enquête qualitative auprès des principaux acteurs universitaires*. Rabat: Transparency International (unpublished).
- Drummond, T.; DeYoung, A.J. 2003. "Perspectives and problems in education reform in Kyrgyzstan". In: S.P. Heyneman; A. DeYoung, *The challenges of education in Central Asia* (pp.225-242). Greenwich: Information age publishing.
- Eckstein, M. 2003. *Combating academic fraud. Towards a culture of integrity* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Greaney, V.; Kellaghan, T. 1995. *Equity issues in public examinations in developing countries* (World Bank Technical Paper No. 272, Asia Technical series). Washington, DC: World Bank.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2005. *Academic fraud and quality assurance: facing the challenge of internalization of higher education*. Policy forum on 'Accreditation and the Global Higher Education Market', Paris, 13-14 June, 2005. Paris: IIEP-UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2006. "Academic fraud, accreditation and quality assurance: learning from the past and challenges for the future". In: *Higher education in the world 2007. Accreditation for quality assurance: What is at stake?* Global University Network for Innovation (GUNI). New York: Palgrave Macmillan.

- Heyneman, S. 2004. "Education and corruption". In: *International Journal of Educational Development*, 24(6), 637-648. Amsterdam: Elsevier Ltd.
- Karosadnize, T.; Christensen, C. 2005. "A new beginning for Georgia's university admissions". In: B. Meier; M. Griffin (Eds), *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlin: Transparency International.
- Kellaghan, T.; Greaney, V. 2003. *Monitoring performance: assessment and examination in Africa*. ADEA Biennial Meeting 2003, Grand Baie, Mauritius, 3-6 December, 2003 (Working document).
- Lazic, D. 2005. "Bosnia Herzegovina. A 'copy-and-paste' approach to university". In: B. Meier; M. Griffin (Eds), *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlin: Transparency International.
- Mangan, K.S. "The fine art of fighting fakery. Admissions officers and credentials consultants increasingly have to check documents for forgery". In: *The Chronicle of Higher Education*, 1 November 2002.
- Mihajlovic, D. 2004. *Results of a survey on academic fraud* conducted by the Anti-Corruption Student Network in South Eastern Europe, with the support of the Open Society Institute, Higher Education Support Programme (OSI/HESP). Presented during a seminar organized by the OSI and the IIEP in Bishkek, Kyrgyzstan, 15-19 November, 2004.
- Ongom, D.L., 1990. *Malpractices in examinations*. Paper presented at a seminar on "Malpractices in Examinations", Zomba, Malawi, 2000.
- Rumyantseva, N.L. 2005. "Taxonomy of corruption in higher education". In: *Peabody Journal of Education*, 80(1), 81-92. Nashville: Lawrence Erlbaum associates, inc.
- Smith, A. 2003. "The darkening shadow of stolen words". In: *The Age*, 24 August 2003. Melbourne: The Age Ltd.
- State Student Admission Commission. 2001. *Automatization and computerization of examination system to enable further transparency*. Republic of Azerbaijan. Baku: SSAC.
- Stetar, J.; Panych, O.; Cheng, B. 2005. "Confronting corruption: Ukrainian private higher education". In: *International Higher Education*, (38), 13-15. Boston: Center for International Higher Education, Boston College.

- Suroor, H. "Cash for class at Oxbridge". In: *Viewpoint* (443), 23 March 2005. University of Southampton.
- Tavernise, S. 2003. "A Russian tilts at graft (it could be a quixotic task)". In: *New York Times*, 10 February 2003.
- The Inspectorate of Education in the Netherlands. 2006. *Accreditation in international perspective*. Inspectorate report 2006-09. Utrecht: The Inspectorate of Education in the Netherlands.
- Wojtas, O. 1999. "Students asked for cheat alert". In: *Times Higher Education Supplement*, 2 September 1999.

Глава 8

Частное репетиторство: Как избежать коррупции в основной системе образования?

Определение

Дополнительное частное репетиторство в доуниверситетском образовании определяется как репетиторство по академическим предметам (таким как языки и математика), которое репетиторы проводят для получения финансовой выгоды, и которое является дополнительным к обучению в основной школе (Brau, 1999). Обычно оно происходит во внеурочное время, часто в отдельном помещении. Оно исключает частное обучение по внепрограммным предметам и добровольную помощь. Оно предлагается основным учителем ученика или другим учителем, и может быть различным по интенсивности (что обычно зависит от семейного бюджета). Необходимо делать различие между «частным репетиторством один-на-один», которое проводят отдельные люди, и «подготовительными курсами», предлагаемыми учебными заведениями.

Сведения общего характера

Первоначально дополнительное репетиторство преследовало очень благие цели: улучшить знания учащегося; провести дополнительные занятия с отстающими; позволить учителям увеличить свой доход; лучше использовать внешкольное время и т.д. Действительно, если дополнительное репетиторство помогает учащимся понять свои основные уроки и получить от них радость, его можно считать полезным. Довольно часто большие пробелы в уровне знаний учащихся обуславливаются рядом факторов, таких как отсутствие ученика или учителя, частое закрытие школ, малоэффективное

Первоначально дополнительное репетиторство преследовало очень благие цели.

обучение и халатность со стороны учителя. Не каждая школа может обеспечить полный штат профессиональных учителей по таким важнейшим предметам как математика, естественные науки и английский язык. Неквалифицированные и неопытные учителя, работающие с этими предметами, могут оказаться очень неэффективными с точки зрения обеспечения правильного понимания учащимися преподаваемых предметов. Частное репетиторство способно помочь в ликвидации этих пробелов или недостатков в обучении учащихся и укрепить их уверенность в себе, давая им возможность участвовать в справедливой конкуренции с другими. Кроме того, дополнительное репетиторство может помочь успевающим ученикам лучше усвоить свои обычные предметы. При этом возможно определенное здоровое «разделение труда» между частным репетиторством и основными школьными уроками.

Однако в некоторых странах дополнительное частное репетиторство стало крупной индустрией, поглощающей значительные суммы родительских денег и времени учеников. Более того, в ряде случаев оно

Дополнительное частное репетиторство стало источником деформаций, которые негативно влияют на основную систему образования (выполняемую учебную программу, школьные часы, поведение учащихся и учителей, и т.п.).

стало источником деформаций, которые негативно влияют на основную систему образования (выполняемую учебную программу, школьные часы, поведение учащихся и учителей, и т.п.) и на цель обеспечения равенства возможностей в образовании (см. Рамку 43 ниже)²⁴. Согласно данным проведенного недавно МИПО сравнительного исследования в области

кодекса поведения учителей в Южной Азии, частные уроки рассматриваются как основная причина неэтичного поведения в Бангладеш, Индии и Непале (Khandelwal, 2003). Это особенно очевидно в странах, в которых услуги по частному репетиторству в больших масштабах предлагаются на заключительном этапе среднего образования, чтобы помочь учащимся сдать вступительные экзамены в высшие учебные заведения. В этих случаях частное репетиторство оказывается основным источником коррупции

24. Проведенное в Республике Корея исследование показывает, что расходы на частное репетиторство, которые несут 10 процентов самых богатых людей среди опрошенных, в 12 раз выше тех, которые несут 10 процентов самых бедных.

в механизмах отбора в вузы. Это относится ко многим бывшим советским республикам, и связано с прямым участием учителей и преподавателей в процессе частного репетиторства, в приемных комиссиях вузов, а также с отсутствием надежных критериев получения доступа к системе высшего образования.

Рамка 43. Частное репетиторство как теневой сектор системы образования

В ряде стран родители, работники образования и политики очень критически относятся к тому влиянию, которое частное репетиторство оказывает на основную систему образования. В отличие от многих теневых явлений, частное репетиторство является не просто пассивным явлением – оно способно также оказывать вредное воздействие на тот объект, который оно имитирует.

Источник: Bray, 2003: 21.

Формы недобросовестной практики

В последнее время отмечается тенденция к ускорению темпов распространения частного репетиторства во всем мире, что приводит не только к росту вредного влияния на основную систему образования, но и на развитие неэтичного поведения и проявлений коррупции.

Вредное влияние частного репетиторства

На учителей

- усталость и неэффективность работы учителей, когда им приходится каждый вечер работать несколько часов дополнительно;
- учителя в классе прилагают меньше усилий к тому, чтобы гарантировать адекватную подготовку каждого ученика к экзаменам; и
- учителя предпочитают сосредоточивать свое внимание не на проведении дополнительных занятий для отстающих учеников своего класса, а на получении дополнительного дохода за счет частных уроков.

На учеников

- большая нагрузка из-за необходимости параллельно работать в основной школе и на частных уроках, что приводит к усталости учащегося

(исследование на Маврикии (Foodun, 1992) показало, что ребенок может проводить в обычной школе и на уроках по частному репетиторству до девяти часов в день, в то время как рабочий день взрослых составляет семь часов в день);

- развитие ‘культуры зависимости’. Ученики имеют тенденцию полагаться на частных репетиторов во всем, включая выполнение домашних заданий и подсказки на экзаменах; и
- отсутствие у учеников интереса к школе, а также рост числа прогульщиков в обычной системе школьного обучения.

На содержание образования

- сужение охвата и целей учебной программы. В то время как от школ требуется достижение широкого спектра целей, частное репетиторство имеет тенденцию к сокращению тем, не имеющих непосредственного отношения к экзаменам – таких как интерес к учебе, гражданская осведомленность и всеобщие ценности, и т.д.;
- учебная программа «зубрежного типа», которая заставляет учеников работать механически (ученики, перед которыми стоят два различных подхода, могут находиться в полном замешательстве); и
- подавление креативности, которое способно навредить основам экономического производства (пример китайских *buxiban*,²⁵ где учеников тренируют ‘как солдат’, с применением дисциплинарных наказаний).

На процесс обучения/научения

- частное репетиторство становится более важным чем синергичный опыт работы в классе;
- поражается динамика процесса обучения/научения в основных классах. Опять же, ученики имеют тенденцию работать механически, не прилагая никаких усилий к тому, чтобы уловить скрытый смысл (пример Тайваня, где правительство решило внедрить конструктивные подходы, чтобы улучшить понимание математики. Это решение было торпедировано частными репетиторами, которые учили учащихся тому, как получать правильные ответы за счет механического использования формул); и
- учителя в основных классах сталкиваются с ростом неравенства среди своих учеников (чреватое увеличением разрыва, что вынуждает

25. Репетиторские школы на Тайване.

всех родителей инвестировать деньги в частное репетиторство для своих детей).

Проявления коррупции в частном репетиторстве

Говоря более конкретно, необходимо выделить две четкие ситуации, связанные с неэтичными или коррупционными поступками: (i) репетиторы (которые могут преподавать, а могут и не преподавать в основных школах) дают частные уроки ученикам, за которых они не несут иной ответственности; и (ii) учителя основных школ дают частные уроки ученикам, за которых они уже отвечают в своих обычных классах.

Репетиторы дают частные уроки ученикам, за которых они не отвечают

- высокая плата, избыточный набор в группы и низкая эффективность работы репетиторских центров (в связи с отсутствием требований относительно квалификации преподавателей);
- монопольное положение некоторых репетиторских центров, имеющих ‘неправомерное влияние’;
- учителя пренебрегают своими основными обязанностями в пользу репетиторской работы;
- развитие «схем направления», по которым учителя из различных школ договариваются о направлении своих учеников друг к другу для частного репетиторства (особенно в странах, в которых учителям запрещено давать частные уроки своим собственным учащимся);
- сговор между школами и частными репетиторскими центрами (пример старшей средней школы на Тайване, которая организовала непосредственное сотрудничество с *buxiban*, договорившись ежедневно привозить всех учеников 3-го года обучения в *buxiban* после школы для проведения двух дополнительных часов зубрежки);
- вузы повышают требования на вступительных экзаменах, чтобы оправдать практику частного репетиторства среди своих сотрудников – и тем самым создать возможность получения дополнительных доходов;²⁶ и
- преподаватели из наиболее престижных университетов запрашивают высокую цену за репетиторство, поскольку им известно, или считается, что известно, примерное содержание вступительных экзаменов, организуемых учебными заведениями, в которых они работают.

26. Примеры Грузии и Украины, приводятся Тевсадзе, 2004 (не опубликовано).

*Учителя основных школ занимаются репетиторством с
учащимися, за которых они отвечают*

- использование публичных помещений (школ) в личных интересах;
- давление на директоров школ с требованием назначения на места, которые будут гарантировать больше всего денег (обычно последний класс базового или среднего образования);
- давление учителей на родителей, чтобы побудить их платить за частные уроки: Согласно Брэю (Bray (1993)), “учителя имеют возможность оказывать давление не только потому, что учеников ждет конкуренция за стенами школы, но и потому, что от учителей зависит, какие ученики будут переведены в следующий класс в конце учебного года, а какие – нет. Родителям известно, что если они не будут платить за репетиторство, то в конечном итоге им, возможно, придется заплатить больше в любом случае, чтобы их детей каждый раз не оставляли на второй год”;
- искажения в прохождении учебной программы – в некоторых случаях лишь часть предусмотренного материала изучается во время официальных уроков (Маврикий); и
- наказание учеников, которые не посещают частных уроков, включая факты намеренного выставления им неудовлетворительных оценок.

Масштабы

Нельзя сказать, что частное репетиторство возникло совсем недавно. В некоторых странах Восточной Азии, в частности, Японии, Республике Корея и Тайване, оно является распространенным явлением с 1960-х годов. С тех пор оно приняло широкие масштабы и развивается быстрыми темпами во многих местах (особенно в городских районах), включая Латинскую Америку, что видно из *Рамки 44*. В большинстве стран услуги частного репетиторства предлагают индивидуальные репетиторы или небольшие репетиторские центры. Однако в ряде стран это явление стало крупным коммерческим предприятием. Так, в Восточной Азии основные репетиторские школы являются чрезвычайно современными компаниями. В Республике Корея они рекламируют свои услуги в поездах и автобусах. В Японии их акции котируются на фондовой бирже.

Рамка 44. Масштабы дополнительного частного репетиторства

Информации по данной теме немного – частично в силу того, что частное репетиторство не осуществляется официально и не хочет привлекать к себе внимания. Тем не менее, на основании результатов отдельных исследований в различных местах можно составить определенное впечатление. Результаты говорят о следующем:

- В Камбодже, в 31,2 процентов из 77 начальных школ, опрошенных в 1997/1998 году, респонденты указали, что ученики пользовались услугами репетиторов, что составило 6,6 процентов от общей стоимости начального образования;
- В ходе проведенного в 1994 году в Египте опроса 4729 домохозяйств было выяснено, что 64 процента учеников начальных школ в городах и 52 процента в сельской местности получали дополнительные частные уроки. Согласно оценкам осуществленного в 1997 году исследования, расходы домохозяйств на дополнительное репетиторство на уровне подготовительного, начального и среднего образования составляли 1,6 процентов валового национального продукта.
- В Гонконге, проведенный в 1996 году опрос 507 учащихся показал, что 44,7 процентов учащихся начальной школы, 25,6 процентов учащихся младших классов средней школы, 34,4 процентов учащихся средних классов средней школы и 40,5 процентов учащихся старших классов средней школы занимались с репетиторами. В ходе проведенного в 1998/1999 году последующего опроса шести средних школ, стратифицированных по диапазонам способностей, было выяснено, что 35,1 процентов учащихся 1-3 классов средней школы занимались с репетиторами. Соответствующие цифры для 4-5 классов и 6-7 классов средней школы составляли 46,6 и 70,3 процентов.
- В Индии, проведенный в 1997 году опрос 7879 учащихся начальных школ в Дели показал, что 39,2 процентов получали частные уроки. По данным других отчетов, 70 процентов городских детей занимались с репетиторами по одному или нескольким предметам.
- В Японии, результаты проведенного в 1993 году опроса показали, что 23,6 процентов учеников начальных школ и 59,5 процентов учеников младшей средней школы посещали репетиторские школы. По результатам опроса, проведенного в 1997 году, выяснилось, что услуги репетиторства в иных формах получает еще больше учащихся. Как оказалось, 33 процента учащихся 5 классов начальной школы посещали репетиторские школы, 5,7 процентов получали помощь от репетиторов индивидуально, 24,5 процентов обучались на заочных курсах, а 17,9 процентов получали учебные материалы с доставкой на дом. В городских районах услуги репетиторов в той или иной форме получали свыше 90 процентов детей.
- В Кении, исследование 1997 года на основании общенациональной выборки из 3233 учащихся 6 классов стандартной школы определило, что 68,6 процентов получали частные уроки. При этом диапазон составлял от 39 процентов в Северо-Восточной провинции до 74,4 процентов в провинции Ньянза.
- На Мальте, осуществленный в 1997/1998 году опрос 1482 учеников старших классов начальных школ и младших классов средних школ показал, что 50 процентов в

какое-то время пользовались услугами репетиторов. С некоторыми из них первые частные уроки были проведены в возрасте четырех лет, хотя большинство начало эту практику в возрасте 10 лет.

- В Румынии, результаты проведенного в 1994 исследования национальной выборки учащихся 12 классов показали, что 32 процента в сельской местности и 58 процентов в городах использовали дополнительное частное репетиторство.
- В *Республике Корея*, опрос 1997 года показал, что 72,9 процентов учащихся начальных школ получали уроки от частных репетиторов. Среди учащихся средних классов средней школы их доля составляла 56 процентов, а среди учащихся старших классов средней школы – 32 процента.
- На *Тайване*, согласно государственной статистике, в 1998 году в 5536 репетиторских школ обучалось 1 891 096 учащихся. Остальные центры не были зарегистрированными, поэтому общие цифры будут еще выше. Согласно проведенному в 1998 году опросу 359 учащихся в восьми средних школах Каошунга, 81,2 процентов из них получали частные уроки.

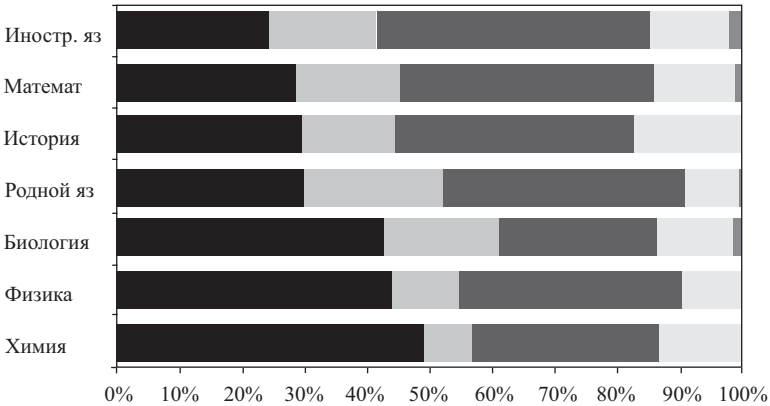
Источник: Вгау, 2003: 22-24.

Исследования на основе количественных опросов учащихся средних школ и студентов первых курсов университетов дают очень полезную информацию, которая помогает лучше понять основные особенности частного репетиторства в различных странах (Silova *et al.*, 2005). Они свидетельствуют, что стоимость частных уроков обычно зависит от изучаемого предмета, опыта репетиторов, их профессионализма и принадлежности к определенному учебному заведению. В странах бывшего Советского Союза, где обычной практикой при поступлении в высшее учебное заведение считается необходимость нанять репетитора, стоимость частных уроков колеблется, в лучшем случае, от US\$10 до \$40 за час (Азербайджан, Россия); в менее благоприятных условиях, учащиеся могут стоять перед необходимостью платить по \$30 за час три раза в неделю (Temple and Petrov, 2004). В Украине, стоимость среднего курса частного репетиторства для поступления в престижный университет превышает \$10000, по сравнению со средней зарплатой в \$100 (Гриневич, 2005).

Наконец, процент учителей основных школ, которые занимаются репетиторством со своими собственными учениками, существенно отличается от страны к стране (в некоторых местах закон запрещает эту практику). Этот процент может также быть различным в зависимости от преподаваемых предметов, что наглядно демонстрирует пример Литвы на *Рисунке 8.1*.

Рисунок 8.1 Процент учителей основной образовательной системы среди частных репетиторов: ситуация в Литве *

■ Учитель ученика ■ Учитель другой школы ■ Другой учитель Преподаватель
■ университета ■ Ученик



* В ответ на следующий вопрос: “Кто был репетитором студентов первого курса (по предметам)?”.
Источник: Zabulionis, 2003.

Факторы

Развитие частного репетиторства можно понимать как часть более общей тенденции: увеличение дополнительных *скрытых финансовых затрат*, которые родителям приходится нести, чтобы дать образование своим детям. Частично оно связано с низким уровнем заработной платы учителей, которой им недостаточно для жизни. Так, в странах переходного периода, в частности, зарплаты учителей резко сократились за последнее десятилетие, особенно по сравнению со средним уровнем заработной платы по стране. Например, в Армении в 1990 году зарплаты учителей составляли 65% от среднего уровня заработной платы по стране, по сравнению с лишь 44% – в 1997 году. Аналогично, в Кыргызстане они составляли 75 % от средней зарплаты по стране, против 61% – в 1997 году (цифры Всемирного Банка). Поэтому учителям приходится искать дополнительные источники доходов, включая частное репетиторство.

Можно выделить ряд факторов, которые обосновывают существование частного репетиторства, проведя грань между теми, которые обусловлены спросом и которые – предложением.

Рассматривая частное репетиторство с точки зрения спроса:

- *высокая доходность*. Исследования в области уровня доходности, которые проводились с начала 1970-х годов, показали важнейшую роль, которую в формировании доходов играют экзамены. Более поздние исследования подтвердили существование у отдельных людей стимулов к учебе до тех пор, пока они не получают документы об окончании курса обучения, гарантирующие им более высокий уровень доходов (Psacharopoulos and Patrinos, 2002). Однако, разница в доходах людей с различным уровнем образования может быть больше в одних странах, чем в других, и обуславливаться одним уровнем образования в большей степени, чем другим. Именно этим может объясняться высокий спрос на частное репетиторство, который наблюдается в азиатских странах на уровне доуниверситетского образования, а также растущий спрос на частное репетиторство на уровне образования после средней школы в Восточной Европе²⁷ и кавказском регионе.
- *рост конкуренции*. Расширение системы высшего образования и все большее число учащихся, принимаемых в университеты, породили ‘крысиные бега’. Эти ‘крысиные бега’ отличаются непрерывной конкуренцией среди учеников не только за поступление в университет, но и за поступление в наилучшие вузы, а также за получение степеней или дипломов, которые ценятся больше всего. Вне всякого сомнения, это порождает спрос на частное репетиторство, особенно в таких странах, как Украина, где существует огромный разрыв между требованиями школы и университета;
- *культурные факторы*. К культурным факторам относится восприятие роли усилий, которые нужно приложить для достижения успеха в

27. Прием студентов является, пожалуй, наиболее коррупцированной областью системы высшего образования Грузии. Система является несправедливой и неэффективной, часто характеризуется взяточничеством и использованием очень субъективных критериев. Коррупция проявляется косвенным образом через систему частных репетиторов, которые готовят учащихся к вступительным экзаменам. Плата, которую осуществляют учащиеся, фактически является взятками за гарантированное поступление на выбранный ими факультет (адаптировано по Джанашия, 2004).

образовании. Это относится ко многим азиатским странам с сильными традициями конфуцианства, согласно которому усилиям придается большое значение. Однако это больше не является монополией этих стран. Важнейшую роль усилий подтверждают неоднократно повторяющиеся результаты оценочных исследований во всем мире, которые выделяют определяющие факторы достижений в учебе.

Рассматривая частное репетиторство с точки зрения предложения:

- *низкое качество образования.* В условиях низкого (или снижающегося) качества образования, частное репетиторство представляется средством компенсировать недостатки обучения, т.е. перегруженная учебная программа; чрезмерные требования для перехода в следующий класс; учебная программа не охватывает всего, что требуется на вступительных экзаменах в университет; недостаточное обучение в классе для сдачи экзаменов (особенно, вступительных экзаменов в университет); учителя не объясняют предмет должным образом (Silova *et al.*, 2005), etc.;
- *механизмы отбора и оценки.* Они оказывают сильное влияние на развитие частного репетиторства, которое имеет тенденцию возникать там, где системы нетерпимо относятся к тем, кто обучается медленно; экзамены в университет выполняют ‘функции привратника’; учителей оценивают по результатам их учеников, и т.п. Поэтому новая централизованная система тестирования для поступления в университеты, введенная в качестве меры по борьбы с коррупцией в бывших республиках Советского Союза в 1990-ые годы, во многих местах привела к буйному расцвету частного репетиторства. Публикация таблиц лиги, в которых отражаются результаты школ по сдаче государственных экзаменов, в таких странах как Австралия, Франция или Великобритания, также оказывает влияние на рост частного репетиторства;
- *монопольная власть.* Как подчеркивает Клиггаард (см. *Главу 2*), противозаконные деяния процветают тогда, когда субъекты обладают монопольной властью над своими клиентами; могут использовать свою свободу действий; а также отличаются плохой подотчетностью. Это относится к учителям, которые занимаются репетиторством со своими собственными учениками. Действительно, такие учителя имеют возможность зарабатывать деньги за счет невыполнения своих обязанностей в основных классах, намекая, что частные уроки будут способствовать переводу детей в следующий класс (поскольку они

зачастую контролируют область перевода учащихся на следующий уровень обучения);

- *развитие ИКТ.* С ростом использования технологий в образовании, особенно в высшем образовании, все чаще применяются рыночные подходы к рекламированию возможностей получения частных уроков. В то же время, коммуникационные и информационные технологии увеличивают многообразие форм предоставления частного репетиторства.

Важнейшие вопросы

Само по себе частное репетиторство не является ни хорошим, ни плохим явлением. Многое зависит от того, как оно предоставляется и при каких обстоятельствах. Дополняет ли оно обучение в обычной школе? Подрывает ли оно основную систему образования? Предоставляется ли оно с использо-

Само по себе частное репетиторство не является ни хорошим, ни плохим явлением. Многое зависит от того, как оно предоставляется и при каких обстоятельствах.

ванием прозрачных механизмов: Хорошо ли информированы пользователи о связанных с ним затратах и ожидаемых услугах? Существуют ли процедуры контроля качества, подотчетности и выполнения правил, защиты неимущих учеников и студентов? Вот лишь несколько критически важных вопросов, которые необходимо затрагивать при оценке системы

частного репетиторства и выработке стратегии по сокращению проявлений коррупции, к которым приводит частное репетиторство.

Надлежащая практика

Углубленное и всестороннее изучение явления частного репетиторства является обязательным для того, чтобы лучше понять его главные черты и влияние, особенно на основную систему обучения. Обоснование необходимости выработки стратегии борьбы с вредным влиянием частного репетиторства должно базироваться на двух следующих наблюдениях: первое – частное репетиторство является самоупрочняющейся системой; второе – имеющее место сближение групп с преимущественными правами, направленное на его сохранение (см. *Рамку 45* ниже). Вследствие этого

каждая стратегия должна объединять в себе общественную активность и информацию, правила и нормативы, стимулы, организацию и поощрение групповой работы. В ней также должна подчеркиваться необходимость как повышения качества образования, чтобы родителям меньше приходилось обращаться к услугам извне, так и диверсификации методов отбора.

Рамка 45. Препятствия на пути реформирования системы частного репетиторства – на примере о. Маврикий

Распространенность частного репетиторства является частью самоупрочняющейся системы. Широко бытует мнение, что школьного обучения было недостаточно для успешной сдачи экзаменов, и поэтому ученикам приходилось прибегать к услугам частных репетиторов. Но при этом многие учителя, которые считали, что их ученики берут частные уроки, в классе прилагали меньше усилий к тому, чтобы обеспечить необходимую подготовку каждого ученика к экзаменам.

После того как частное репетиторство закрепилось в системе, мощные группы с преимущественными правами хотели сохранить его. Родители видели в репетиторстве дорогу к социальному и экономическому продвижению вверх своих детей, учителя видели в репетиторстве источник необлагаемых налогами доходов, а широкая общественность рассматривала репетиторство как возможность повысить результаты в области образования бесплатно для налогоплательщиков. В силу всех этих причин предложения по сокращению масштабов репетиторства вряд могли найти поддержку, если бы такое сокращение не сопровождалось радикальными мерами по повышению качества обучения в школах.

Источник: Joynathsing et al., 1998, цитата Брэя (Bray, 2003).

1. Общественная активность и информация

Важно повышать осведомленность общественности относительно природы, масштабов и последствий частного репетиторства для государственной системы образования. Кроме того, любая информационная кампания по ознакомлению родителей с тем, как выбирать репетиторскую школу (публичная осведомленность) должна включать в себя указания относительно оплаты, которую придется вносить, и услуг, которых следует требовать, включая условия предоставления услуги, а также относительно создания и функционирования системы сертификации, как учебных центров, так и репетиторов. В этом отношении особенно актуальным является гонконгский веб-сайт ‘Как выбирать репетиторские школы’²⁸. Он содержит

28. www.emb.gov.hk

список зарегистрированных репетиторских школ, конкретную подробную информацию о каждой из этих школ, а также записи относительно нарушений и наказаний за них, которыми подверглись незарегистрированные школы или правонарушений, совершенных зарегистрированными учебными заведениями (схожий подход используется в Сингапуре). Публичность должна быть предупреждением для операторов и средством информирования клиентов об их правах.

2. Регулирование частного репетиторства

Одни страны, такие как Республика Корея, вводили официальный запрет на дополнительное репетиторство – но безуспешно. Другие, такие как Кения, решили запретить учителям заниматься частным репетиторством со своими собственными учениками²⁹. Аналогичным образом, в Боснии и Герцеговине, Хорватии и Польше учителям либо по закону запрещено заниматься репетиторством со своими учениками, либо этого не поощряет общественность (в кодексы поведения учителей могут быть включены конкретные статьи по этому поводу), но зачастую тоже безуспешно, поскольку значительная часть репетиторской деятельности осуществляется неофициально (т.е. на основании личных договоренностей между репетиторами и их клиентами), и учителям не предоставляется никакой компенсации.

Кроме того, ряд государств решил принять законы и политику, направленные на легализацию существования частного репетиторства и его регулирование. Таким образом, одни из них регулируют использование школьных помещений в целях частного репетиторства. Другие запретили частное репетиторство на уровне конкретных классов (Маврикий, САР Гонконг (Китай) или в определенные дни, или в определенные часы (Тайвань). В более глобальном масштабе, некоторые строго ограничивают количество часов в неделю или размер группы для проведения частных уроков. Кроме того, есть и такие, которые устанавливают жесткие стандарты в отношении используемых помещений: от репетиторских школ может требоваться регистрация для выполнения конкретных требований (площадь помещения,

29. “Взимание платы за дополнительное обучение является незаконным (...). Поэтому от учителя требуется определить способности учеников и назначить необходимые дополнительные занятия вместо частного репетиторства. Таким образом, дополнительные занятия должны являться неотъемлемой частью процесса обучения/научения” (выдержка из циркуляра правительства Кении от 6 июля 1999 г.).

безопасность, а также квалификация учителей, учебная программа, учебные материалы, контроль, оплата и системы оценивания результатов учащихся, налоговые льготы, и т.п.). В некоторых странах, таких как Сингапур, ряд частных центров, предоставляющих услуги репетиторства ученикам из малообеспеченных групп, получает помощь.

Наконец, можно рассмотреть возможность осуществления шагов, направленных на повышение подотчетности учреждений и лиц, предлагающих частное репетиторство. Это можно сделать, либо доверив осуществление мониторинга и контроля министерству образования, либо создав механизмы экспертного контроля (профессиональные ассоциации, аналогичные 'подходу на основе buxibans', который применяется на Тайване).

3. Сокращение потребности в частном репетиторстве

Больше внимания необходимо уделять широким целям учебной программы (обучение тому, как учиться; обучение тому, как быть); повышению конкурентоспособности обычной школьной системы за счет осуществления решительных мер по повышению ее качества (как это сделала Республика Корея в середине 1990-х годов); достижению большей однородности школ, в совокупности с сокращением 'школ-флагманов'; обеспечению более эффективного соответствия обучения индивидуальным потребностям учащихся за счет использования эффективных методик преподавания; выделению часов в рамках учебных программ для повторения материала и подготовки к экзаменам; повышению квалификации учителей с точки зрения подготовки к стандартизованным внешним экзаменам; и реформированию экзаменов за счет повышения их тестовой направленности, а также расширению их охвата, гарантирующего включение широких целей образования. Остается надеяться, что это поможет поставить перед частным репетиторством ряд иных целей по сравнению с целями, стоящими перед официальной системой образования.

Говоря более широко, более оптимальное использование финансовых и людских ресурсов могло бы состоять в 'совершенствовании законопроекта о заработной плате учителей', за счет более рационального использования учителей (через курсы по работе с отстающими), а также

в соответствующем изменении их заработной платы в случае сокращения набора учащихся.



Выводы для специалистов по планированию политики и административных работников

1. Существует потребность в дополнительных исследованиях для: (i) сбора данных; (ii) анализа негативного влияния частного репетиторства; и (iii) рассмотрения альтернативных стратегий сокращения вредного влияния на основную систему образования.
2. Правительства не всегда проявляют интерес к причинам и последствиям частного репетиторства. Одни не вмешиваются, полагаясь на регулирование со стороны рыночных сил, в то время как другие предпринимают непосредственные шаги по осуществлению контроля и мониторинга частного репетиторства с определенной степенью успеха.
3. Необходимо запретить учителям предлагать курсы частного репетиторства своим собственным ученикам, чтобы ограничить риск сговора и оказания давления на родителей. Однако это может оказаться бесполезным, если одновременно не предпринять стимулирующих мер.
4. Четкие требования относительно предоставления информации и осуществления контроля должны обязывать частных репетиторов выполнять минимальные требования, чтобы родители точно знали, на получение какой услуги они могут рассчитывать. Нарушителей необходимо наказывать, а информацию о нарушениях – делать публичной.
5. Следует уделять внимание повышению качества преподавания, т.е. реформированию содержания учебных программ, методов обучения, квалификации учителей, пересмотру экзаменов, и т. п., чтобы сократить потребность в услугах извне.

6. Необходимо разнообразить методы отбора и реформировать содержание экзаменов, повышая их тестовую направленность и расширяя их охват для включения широких целей образования.
7. Как показывает опыт Тайваня, частное репетиторство может обеспечивать успешное саморегулирование (в большей или меньшей степени) силами представителей учительской профессии.

Литература/ресурсы

- Bray, M. 1999. *The shadow education system: private tutoring and its implications for planners* (Fundamentals of Educational Planning No. 61). Paris: ИЕП-UNESCO.
- Bray, M. 2003. *Adverse effects of private supplementary tutoring. Dimensions, implications and government responses* (Ethics and corruption in education series). Paris: ИЕП-UNESCO.
- Foodun, A.R. 1992. *Private tuition in Mauritius: the mad-race for a place in a 'five-star' secondary school* (ИЕП research and studies programme on 'Increasing and improving the quality of basic education', Monograph No. 8). Paris: ИЕП-UNESCO.
- Hrynevych, L. 2005. *Private tutoring in Ukraine*. Presentation made for the ИЕП/OSI sub-regional seminar on 'Transparency, ethics and anti-corruption measures in education', Kiev (Ukraine), 27-29 October, 2005.
- Janashia, N. 2004. "Corruption and higher education in Georgia". In: *International Higher Education* (34).
- Psacharopoulos, G.; Patrinos, H. 2002. *Returns to investment in education: a further update* (Policy research working paper 2,881). Washington, DC: World Bank.
- Silova, I.; Bray, M. (Eds). 2005. *Shadow education. Private tutoring and its implications in the nine post-socialist countries: Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Georgia, Lithuania, Mongolia, Poland, Slovakia, Ukraine*. Summary report. Budapest: Open Society Institute (OSI)/ Education Support Programme (ESP).

- Silova, I.; Kazimzade, E. 2005. *The rise of private tutoring in post-socialist Eurasia*. Presentation prepared for the IIEP/OSI sub-regional seminar on “Transparency, ethics and anti-corruption measures in education”, Kiev (Ukraine), 27-29 October, 2005.
- Silova, I. 2006. *Education in the hidden marketplace. Monitoring of private tutoring in the post-socialist bloc*. Presentation prepared for the IIEP/OSI seminar on “Anti-corruption issues in education”, Baku (Azerbaijan), 21-23 February, 2006.
- Tevzadze, G. 2004. *Hidden tutoring. Causes, scope and models of development of current situation (cases of Ukraine and Georgia)*. Tbilisi: Chavchavadze State University (unpublished).
- Wanyama, I.; Njeru, E.H.N. *The sociology of private tuition*. Paper prepared for the IIEP seminar on “Strategies to improve transparency and accountability in education”, Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.
- Zabulionis, A. 2003. *The scope of private tutoring for Matura examinations in Lithuania*. Vilnius: Vilnius University (unpublished).

Глава 9

Памятная записка для политиков, специалистов по планированию и руководителей

В данной главе будет сделано комплексное представление путей ответа на тот вызов, который бросает сектору образования коррупция. В ней будут обобщены результаты, изложенные в предыдущих главах. Таким образом, ее можно рассматривать как ряд рекомендаций разработчикам стратегий, планировщикам и менеджерам.

1. Некоторые основные требования

Ключевой задачей является снятие покровов или разоблачение различных проявлений коррупции, для того чтобы определить какие типы коррупции и какие взаимосвязи между ними являются наиболее важными в данной стране. Может быть, это – коррумпированная система закупок? Или же коррупция при приеме на работу учителей?

Ключевой задачей является снятие покровов или разоблачение различных

А может подкуп для облегчения выполнения бюрократических или административных требований, чтобы быть принятым в школу или университет, воспользоваться схемой получения стипендий, или получить специальную дотацию для учителей? Является ли это хищение государственных средств, для того чтобы подержать частные средние школы? В различных местах приоритеты также будут различными. Вот почему важнейш ее значение приобретают диагностика и анализ данных: Не существует единого рецепта, который был бы применим ко всем странам; каждой необходимо серьезно и скрупулезно выполнить свое домашнее задание с использованием углубленных эмпирических исследований, как это было сделано в 2004 году в Перу (Helfer Palacios *et al.*, 2004).

Обоснование состоит в том, что для искоренения коррупции необходимо одновременное осуществление действий в различных направлениях

– политическом, правовом, институциональном и управленческом, экономическом и образовательном. Совершенно очевидно, что для этого потребуется время. Как сказал Президент Республики Литва Валдас Адамкус во время организованной МИПО ознакомительной поездки в Литву в ноябре 2003 года: “Старые привычки не умирают быстро. Нам нужно создать законы, которые необходимо провести в жизнь через учреждения. На это, возможно, уйдет десятилетие, но когда будет воспитано новое поколение, привычное к новым идеям, это станет частью их личности” (Вильнюс, 13 октября 2003 г.). Для этого также потребуется принять во внимание внутренние и внешние факторы, которые способствуют коррупции.

Для искоренения коррупции необходимо одновременное осуществление действий в различных направлениях.

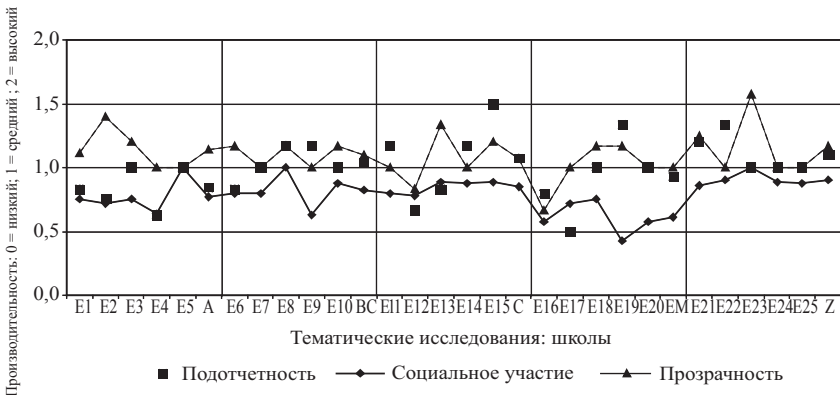
Как решать вопросы, связанные с внутренними факторами (главным образом, институциональными и управленческими)

Необходимо осуществить управленческие и институциональные реформы в секторе образования, которые позволят достичь более высокого уровня прозрачности и подотчетности. С этой целью предлагается следующее:

- *ввести понятные процедуры и механизмы ответственности.* Применительно к школам это подразумевает, помимо прочего, определение порядка закупок, включая разделение обязанностей персонала, обозначение уровней полномочий при осуществлении закупок и соответствующие пределы использования финансовых средств, а также определение критериев, на которых будут основываться методы отбора. Применительно к персоналу это будет означать полный инструктаж относительно ответственности за свой участок работы на всех уровнях, издание руководящих указаний относительно финансовых процедур, выбор учебников и учебных материалов, и т.д.;
- *вести соответствующую учетную документацию.* Руководство школ должно определить четкие процедуры осуществления платежей. К ним относятся необходимость того, чтобы счет-фактура или заявка были должным образом заверены уполномоченным членом персонала; использование серийных номеров всех заказов на покупку; наличие счетов-фактур и квитанций для перекрестных ссылок, а также

- соответствующее и регулярное ведение финансовой отчетности и счетов, и проведение их периодических аудитов;
- осуществлять *эффективный контроль*, чтобы обеспечить соблюдение всех правил и процедур. Сюда относится внедрение в систему контроля механизма проведения внутренних и внешних аудитов; создание механизмов сдержек и противовесов, с помощью которых будет возможно на ранних этапах предотвращать или выявлять недостатки и злоупотребления; а также вовлечение общин в разработку и воплощение в жизнь “систем подотчетности”, вопрос соответствующей реализации которых можно решать с использованием ряда различных критериев (см. Рисунок 9.1).

Рисунок 9.1 Показатели оценки подотчетности*, социального участия и прозрачности***: программа «Качественные школы» в Мексике**



Использованные показатели:

- * *Подотчетность*: Как школьное сообщество информируется об использовании всех видов ресурсов? Как часто информация о реализуемом в школе проекте доводится до сведения школьного сообщества? Известно ли членам школьного сообщества об использовании дополнительных ресурсов, предоставленных школьному проекту социальным сообществом?
- ** *Социальное участие*: Как выбираются члены школьных советов? Кто их выбирает? Кто участвует в планировании какого-либо школьного проекта? Кто принимает решения относительно распределения ресурсов во время реализации школьного проекта? Кто обеспечивает связь между школой и ее окружением, а также какими средствами?
- *** *Прозрачность*: Каков уровень знаний опрашиваемых участников по вопросам, связанным с планированием, реализацией и оценкой школьного проекта?

Источник: Santizo Rodall and Cabrero Mendoza, 2004: 117.

- *обнаруживать сигналы предупреждения.* Примерами таких сигналов могут быть необъяснимые изменения финансовой отчетности, отсутствующие или выпадающие из логической последовательности документы, излишнее дублирование учетных документов, и т.д.;
 - *обеспечить каналы для запросов и жалоб, а также сообщить о системе наказания за несоблюдение требований,* как для персонала, так и для других заинтересованных сторон, включая школьных администраторов, инспекторов, родителей, учеников, поставщиков и подрядчиков. Жалобы должны разбираться без промедлений, информация о них должна быть распространена и предприняты меры по решению проблемы.
- В обобщенном виде эти предложения представлены в *Таблице 9.1.*

Таблица 9.1 Критерии надлежащего государственного управления в области предоставления услуг

Критерий	Объяснение	Примеры применения
Прозрачность	Свободный, беспрепятственный доступ и наличие точных, своевременных, актуальных и всесторонних данных и информации: пример учебников; авторских прав; платы авторам; стоимости бумаги; стоимости печати в зависимости от количества учебников; метод отбора и сертификации рукописей; процедура проведения конкурса, и т.д.	Производство и распространение учебников <ul style="list-style-type: none"> • Независимый конкурсный трибунал для надзора за процессами проведения тендеров. • Публикация результатов выбора участников конкурса на производство и распространение. • Публикация контракта между государственным сектором и выбранными операторами.
Подотчетность	Отдельные лица и организации, отвечающие за выполнение определенных действий или деятельности, являются подотчетными в рамках четко сформулированных правил, ролей и зон ответственности: учителя, администраторы, учащиеся, родители /школы, АРУ, университеты, министерство образования, НПО, и т.д.	Финансирование по формуле (ФФ) школ и местных органов образования <ul style="list-style-type: none"> • Четко определенные ответственность и права оператора, регулирующего органа и граждан. • Широко доступная финансовая отчетность оператора, прошедшая независимый аудит. • Простые механизмы работы с жалобой и недорогие суды по разбору жалоб. • Ежегодные встречи, на которых министерства образования/финансов и местные власти, АРУ и школы определяют и согласовывают планы управления на год.

Участие общественности, социальный мониторинг и контроль	Заинтересованные стороны имеют право голоса в принятии решений при формировании политики, либо непосредственно, либо через законные посреднические институты.	Размещение, планирование и строительство школ <ul style="list-style-type: none">• Консультации с общественностью при принятии критериев размещения, и характеристик школы (решения об охватываемых районах).• Консультативные/контрольные комиссии, состоящие из представителей гражданского общества.
--	---	---

Источник: Адаптировано по Sarvan, 2003.

***Как решать вопросы, связанные с внешними факторами
(главным образом, политическими, правовыми,
экономическими и образовательными)***

Уроки, извлеченные из опыта и фактических данных, говорят, что многообещающим является объединение в единое целое следующих пяти ключевых элементов: лидерство; конкуренция на политической и экономической арене; право на информацию; коллективные действия и комплексный подход:

- *лидерство.* Для продвижения вперед в деле борьбы с коррупцией требуется высший уровень политической поддержки на протяжении длительного периода времени. В этом отношении важнейшую роль играют как политическая, так и профессиональная приверженность этой цели: при этом важную роль могут играть лидеры профсоюзов учителей, руководители университетов и председатели АРУ. Вот почему особое внимание следует обратить на методы выбора лидеров, а также на инвестиции в обучение этих лидеров;
- *конкуренция.* Как и в других секторах, монополии в образовании способствуют развитию проявлений коррупции. И наоборот, политические протесты, дебаты, расследования и экономическая конкуренция являются ключевыми элементами в борьбе с монополистическими тенденциями. В этом контексте важнейшим фактором может оказаться существование на образовательной арене независимых и нейтральных органов, занимающихся вопросами оценивания, отбора, контроля, аудита, и т.п., а также частных действующих лиц;
- *право на информацию.* Свобода прессы и доступность информации являются важнейшими требованиями для обеспечения прозрачности и подотчетности. В этой связи чрезвычайно полезным может оказаться

опыт таких стран как Индия (см. *Рамку 46* ниже), которые последовательно работают над обеспечением правовой основы, гарантирующей право на информацию. Этот опыт свидетельствует, что для обеспечения реальной доступности информации необходимо принять ряд сопутствующих мер, например, проводить кампании по повышению осведомленности, обеспечивать необходимое обучение (как работников управления, так и граждан), создать действенные информационные системы, предусмотреть механизмы наказания, чтобы заставить руководящих работников вовремя предоставлять точную и обновленную информацию, и т.д.

- *коллективные действия.* Одному игроку выиграть борьбу с коррупцией не под силу. В принципе это означает, что ответственность за эту борьбу лежит даже не на органе исполнительной власти, а скорее на широкой коалиции, которая должна объединять в себе различных игроков, обеспечивать сильную систему сдержек и противовесов, и ответственность в рамках которой возлагается на многих, включая парламент, суды и юрисдикции, профсоюзы, частный сектор, организации гражданского общества, ассоциации родителей, молодежные движения и средства массовой информации;
- *комплексный подход,* с учетом не только этики в образовании, но и нравственного образования, а также необходимости сократить коррупцию не только в образовании, но и в здравоохранении и других государственных секторах. Логическим обоснованием этого является то, что если проявления коррупции не уничтожить во всех секторах, включая инвестиции на базовом уровне для повышения степени участия общественности, предоставления полномочий бедным людям и женщинам, и так далее, стратегии, направленные на сокращение коррупционных действий в образовании – своего рода ‘связующем секторе’ – скорее всего, будут обречены на провал и будут сорваны присвоением и утечкой ресурсов в других секторах.

Рамка 46. Реализация права на информацию в Индии

В 1996 году группа крестьян и рабочих, которая называлась «Mazdoor Kisan Shakti Sangathan» (МКСС), начала 40-дневную агитационную кампанию (dharna) в Раджастане, требуя права на информацию, используя лозунг: “право знать – это право жить”. Группа требовала проведения публичного аудита затрат на цели развития, которые делает Panchayat Raj (местный орган самоуправления на уровне деревни). Позднее была образована Национальная кампания за право людей на информацию (NCPRI), в состав которой вошли активисты НПО, чиновники, ученые, юристы и журналисты. Основная задача NCPRI состояла в разработке и воплощении в жизнь законодательства на уровне штатов и на центральном уровне, а также поддерживать инициативы на низовом уровне, связанные с требованием предоставления и использования этого права. В этом контексте, Тамил Налу и Гоа стали первыми штатами в Индии, в которых были приняты законы о праве на информацию (ЗПИ), а затем в 2000 году к ним присоединился Раджастан. Это дало импульс к тому, что и другие штаты, такие как Карнатака, Махараштра, Ассам и Дели, приняли свои законы о праве на информацию.

Однако опыт показывает, что у правительства возникает ряд сложностей с обеспечением выполнения ЗПИ и осуществлением изменений на уровне рядовых граждан. К ним относятся: отсутствие осведомленности о ЗПИ среди работников образования и широкой общественности; неполное соблюдение установленных правил и указаний со стороны государственных чиновников; недостаточный уровень свободы для внедрения изменений; закрепленные законом права политиков; соответствующие управленцы не принимают активного участия в реализации изменений; преобладание культуры секретности в системе управления образованием; недостаточное соблюдение этических норм со стороны системы управления образованием; а также низкий уровень грамотности среди широких слоев населения. В связи с этим работники образования из Карнатака и Раджастана сделали ряд рекомендаций по улучшению ситуации. Вот некоторые из них:

- Вовлекать органы власти, НПО и других партнеров в расширение осведомленности о Законе о праве на информацию (посредством ориентации и учебных программ), а также обучать граждан тому, при каких условиях и каким образом можно использовать Закон о праве на информацию для получения доступа к информации.
- Проводить обучение всех государственных служащих (включая руководителей образования и преподавательский состав) по вопросам, связанным с Законом о праве на информацию, по правильному толкованию законов, порядке их претворения в жизнь и этическому поведению в секторе образования.
- Способствовать предоставлению в конкретные сроки всей информации, которая будет полезна общественности, включая ее регулярное обновление, чтобы информация была свободно доступна различным категориям пользователей (например, грамотным, неграмотным, людям, живущим в городах и сельской местности); необходимо также соответственно сделать более эффективными информационные системы.

- Побуждать чиновников, которые предоставляют информацию, делать это быстро и в соответствии с правилами (за невыполнение этих требований на ответственных за предоставление информации чиновников следует налагать денежные штрафы за каждый день просрочки).
- Установить плату за предоставление информации, которая не превышает стоимости размножения или предоставления информации, включая стоимость почтовой пересылки, чтобы ограничить возможности для государственных органов власти использовать высокую стоимость обращения за информацией для того, чтобы отказать в предоставлении информации.

Источник: Адаптировано по Devi, 2003.

2. Регулирование, управление и собственность: ‘треугольник благоразумия’

В предыдущих главах обсуждались три главные стратегические оси повышения прозрачности и подотчетности в управлении системой образования, а именно: создание и поддержание прозрачных регулятивных систем, укрепление управленческого потенциала для повышения подотчетности, и содействие повышению чувства собственности на процесс управления:

- **создание и поддержание регулятивных систем** включает в себя видоизменение существующих правовых рамок с тем, чтобы в них больше внимания уделялось проблемам коррупции (стимулам и/или наказаниям), определение понятных норм и критериев осуществления процедур (например, по отношению к выделению средств или осуществлению закупок), разработку сводов правил для специалистов образования, а также определение целенаправленных мер, особенно в сфере выделения ресурсов;
- **укрепление управленческого потенциала**, для того чтобы обеспечить воплощение в жизнь этих регулятивных систем. Для этого необходимо осуществлять наращивание институционального потенциала в различных направлениях, особенно в области информационных систем, создавать эффективные механизмы контроля, направленные на борьбу с мошенничеством, и добиваться этичного поведения; и
- содействие **повышению чувства собственности на процесс управления**. Для этого требуется создавать децентрализованные механизмы на основе широкого участия, повышать доступность информации, особенно с использованием ИКТ, и предоставлять общинам полномочий,

которые помогут им осуществлять более эффективный ‘социальный контроль’.

В обобщенном виде это представлено уравнением на основе формулы и *Рисунком 9.2*.

Подотчетность в образовании	= f	(прозрачные правила и нормы, социальный контроль со стороны пользователей) + система наказаний
Образование свободное от коррупции	= f	(Подотчетное управление, владение, программа образования против коррупции)

Рисунок 9.2 Регулирование, управление и собственность: ‘треугольник благоразумия’



Эти три оси можно вывести из уроков, полученных в различных главах настоящей книги, посвященных, помимо прочего, вопросам финансирования, управления учителями и поведением. В обобщенном виде они представлены в *Таблице 9.2*.

Таблица 9.2 Регулирование, управление и собственность: 'треугольник благоразумия'

Области	Регулирование	Управление	Собственность
<ul style="list-style-type: none"> • Финансирование • Выделение конкретных дотаций (стипендий, субсидий, и т.д.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Справедливая и прозрачная формула выделения • Ясные финансовые процедуры (руководящие указания) • Стандартизация формата финансовых отчетов 	<ul style="list-style-type: none"> • Компьютеризированный/ автоматизированный процесс • Обучение директоров и административных кадров финансовым процедурам • Надзор за бюджетом • Независимые механизмы контроля • Внутренние и внешние аудиты • Санкции за мошенничество (наказания) 	<ul style="list-style-type: none"> • Социальная мобилизация • Информация для общественности • Обучение заинтересованных сторон
<ul style="list-style-type: none"> • Строительство, содержание и ремонт школ • Написание, издание и распространение учебников • Распределение оборудования, мебели и материалов (включая транспорт, пансион, столовые и школьное питание) 	<ul style="list-style-type: none"> • Четкое законодательство и регулирование по процедурам закупок (руководящие указания) • Стандартизованная политика содержания и ремонта школ • Четкая политика в области оборудования/ материалов • Четкая политика в области защиты авторских прав и книгоиздания 	<ul style="list-style-type: none"> • Детальная и прозрачная спецификация контрактов • Предварительная оценка на соответствие поставщиков • Компьютеризированный/автоматизированный процесс (электронные закупки, линейные модели) • Надзор за закупками • Внутренние и внешние аудиты • Санкции за мошенничество (наказания) 	<ul style="list-style-type: none"> • Вовлечение министерства образования • Информация для общественности • Мониторинг/контроль со стороны коллег по профессии (сети добросовестности) • Контрольные комиссии граждан
<ul style="list-style-type: none"> • Назначение учителей, управление учителями (перевод, продвижение по службе, оплата и обучение) 	<ul style="list-style-type: none"> • Открытые конкурсы при наборе учителей • Четкие и объективные критерии управления учителями (включая систему продвижения по службе и перевода) 	<ul style="list-style-type: none"> • Очистка списка учителей • Компьютеризированный/ автоматизированный процесс • Соответствующие системы стимулов • Контроль абсентеизма • Предоставление отчетов об отклонениях от нормы 	<ul style="list-style-type: none"> • Участие профсоюзов • Информация для общественности

Области	Регулирование	Управление	Собственность
<ul style="list-style-type: none"> • Поведение учителей (профессиональные проступки) 	<ul style="list-style-type: none"> • Профессиональные и этические стандарты/ кодексы • Основные нормы (частное репетиторство) 	<ul style="list-style-type: none"> • Обучение • Частное репетиторство в дополнение к основному образованию • Соответствующие системы стимулов (включая зарплату учителей) 	<ul style="list-style-type: none"> • Вовлечение представителей профессии (разработка, внедрение кодексов) • Мониторинг коллегами по профессии/контроль соблюдения кодексов • Информация для общественности
<ul style="list-style-type: none"> • Информационные системы 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание надежной информационной системы управления образованием (ИСУО) • Карточки отзывов • Опросы для отслеживания 	<ul style="list-style-type: none"> • Компьютеризированный/автоматизированный процесс • Обучение • Соответствующие системы стимулов • Независимые механизмы контроля достоверности данных • Периодические аудиты информации • Санкции за мошенничество (наказания) 	<ul style="list-style-type: none"> • Информация для общественности (информация вывешивается на досках объявлений, подается через основные газеты, Интернет, и т.д.)
<ul style="list-style-type: none"> • Экзамены и дипломы • Доступ в университеты • Аккредитация учебных заведений • Движения за рубеж (иностранцы студенты, лицензированные курсы или учебные заведения) 	<ul style="list-style-type: none"> • Четкая политика по противодействию мошенничеству в академической среде • Прозрачные правила и процедуры приема в университеты • Прозрачные критерии получения аккредитации • Разработка международных правил образования за рубежом 	<ul style="list-style-type: none"> • Конфиденциальность содержания экзаменов и анонимность кандидатов • Компьютеризированное проведение экзаменов • Механизмы обнаружения мошенничества (использование статистических инструментов) • Санкции за мошенничество в академической среде (наказания) • Разработка стандартизованных общенациональных экзаменов 	<ul style="list-style-type: none"> • Аутсорсинг управления проведением экзаменов и процедур аккредитации • Принятие работниками профессии стандартов академической добросовестности • Принятие работниками профессии кодексов чести • Создание надежных и дружественных к пользователю информационных систем по порядку набора, спискам выпускников, аккредитованных учебных заведений, агентств по аккредитации, и т.п.

3. 'Все против коррупции'

В конечном итоге, обуздание коррупции требует изменения отношения и поведения как операторов, так и пользователей системы образования, для того чтобы повысить прозрачность и подотчетность в управлении этой системой, мобилизовать общество на борьбу с коррупцией и, можно надеяться, проложить дорогу для глубоких социальных преобразований. В этой связи можно рассмотреть два основных подхода, а именно: (i) антикоррупционное образование; и (ii) антикоррупционные движения.

Антикоррупционное образование

Антикоррупционное образование оказывается особенно полезным в странах, в которых нет традиций прозрачности, и в которых повышение осведомленности по связанным с коррупцией темам способствует повышению знаний и нетерпимости в отношении коррупции. Антикоррупционное образование может быть весьма многообразным: Оно может быть ориентировано на различные категории заинтересованных лиц, например, государственных служащих, учителей, учащихся начальной и средней школы, студентов университетов, или, говоря более широко, на общество в целом, что достигается посредством информационных кампаний. Оно может касаться государственного и/или коммерческого сектора; может иметь весьма предписывающий характер или же, наоборот, основываться на практических ситуациях и обменах; его могут осуществлять государственные структуры или институты гражданского общества. В любом случае, оно отличается от 'нравственного', 'этического' или 'гражданского' образования, которое не затрагивает проблемы, связанные с коррупцией, напрямую и глубоко. Как отмечал Паликарский (Palicarsky), цель антикоррупционного образования состоит "не в том, чтобы научить людей быть хорошими, но, несомненно, научить их навыкам следования определенным стандартам поведения" (Palicarsky, 2006).

В области антикоррупционного образования накоплен богатейший опыт, который МИПО не подвергал углубленному анализу, поскольку это выходит за рамки его текущей программы. Тем не менее, быстрый обзор информации, которой больше всего имеется в странах бывшего советского блока, свидетельствует о многообразии инициатив, которые осуществляются в таких странах как Болгария, Казахстан, Литва, Молдова или

Украина. В Болгарии, например, в рамках Коалиции 2000 была создана специальная экспертная группа по антикоррупционному образованию, задачей которой является подготовка пособия по антикоррупционному образованию.³⁰ В этом пособии рассматривается коррупция как общественное явление, стратегии борьбы с коррупцией, роль гражданского общества в обуздании коррупции, а также международная практика в этой области (ПЕР/UNDP, 2003). Центр современной дидактики в Литве тоже разработал пособие по борьбе с коррупцией, которое было переведено на различные языки и распространено в нескольких государствах (ПЕР and UNDP, 2003).

Изучение болгарского опыта дает ряд интересных ресурсов для использования в различных программах, которые можно рассматривать в рамках этой деятельности (Palicarsky, 2006). В самом деле, используемый в Болгарии подход, который является весьма всеобъемлющим, включает в себя следующие инициативы:

- *кампании по повышению осведомленности широкой общественности.* Эти кампании направлены на повышение осведомленности общественности об опасностях и последствиях коррупции, а также на предотвращение коррупции в ряде конкретных групп (в полиции, таможенных органах, медицине, университетах). Их общая цель состоит в донесении до людей одной или двух простых идей, и в периодическом предоставлении гражданам информации о том, как реагировать в ситуациях, когда у них вымогается взятка. Большинство кампаний проводят НПО.
- *образование в средних школах.* Цель этого обучения состоит в том, чтобы дать соответствующие возрасту знания и заложить основы для овладения учащимися средней школы устойчивыми гражданскими навыками. Уроки антикоррупционной направленности включены в учебную программу в качестве факультативного предмета для учащихся с 9 по 12 класс. Программа разрабатывается совместными усилиями специалистов Министерства образования и науки, Антикоррупционной комиссии и объединения «Коалиция 2000». На уроках преподается теоретический материал и примеры надлежащей практики. В этом

30. Коалиция 2000 – это объединение организаций гражданского общества, деятельность которого направлена на обуздание коррупции и содействие прозрачности и подотчетности в Болгарии.

процессе также принимают участие различные НПО, местные органы власти и мэры городов.

- *занятия в университетах.* Специализация высшего образования позволяет использовать гораздо более целенаправленный подход. Она делает возможным представлять разнообразные идеи –вырабатывать навыки и давать знания. Поэтому курс, который преподается будущему менеджеру, довольно существенно отличается от курса, который преподается будущему юристу или студенту курса по государственному управлению или менеджменту в системе государственного сектора. Основной проблемой при этом является недостаток преподавателей, хорошо разбирающихся в этой тематике, и нежелание университетов присоединяться к этой инициативе.
- *профессиональная этика государственных служащих.* Основной задачей в этой области является необходимость снабдить государственных служащих практическими инструментами по распознаванию и решению практических дилемм; помочь в их решении; а также гарантировать социализацию профессиональной группы. Обучение в этой области должно быть в максимальной степени практически ориентированным, сфокусированным на реальных проблемах, существующих в сфере государственной службы, и предлагать возможные решения некоторых из этих проблем. Наиболее практичным образом государственных служащих обучают тому, как применять существующие кодексы этического поведения, внутренние правила и процедуры, и т.д.

«Transparency International» внесла значительный вклад в содействие таким экспериментам и их распространение (Transparency International, 2004). Однако для того чтобы лучше оценить их качество, актуальность и влияние, требуется проводить оценочные исследования. В этой связи болгарский опыт наглядно демонстрирует, что для того чтобы быть успешным, антикоррупционное образование должно осуществляться коллективными усилиями (см. *Рамку 47* ниже), с участием как государственных, так и частных действующих лиц. Он также показывает, что оно должно быть очень практичным и ссылаться на конкретные случаи. Как подчеркивал Паликарский, “для того чтобы обучение было эффективным, оно не должно становиться простым повторением ‘волшебства и заклинаний’. Оно должно быть практичным; увязывать результаты работы государственного служащего с требованием соблюдения стандартов, которые устанавливают

кодексы этики; вооружать государственных служащих и руководителей инструментами, которые позволят им распознавать и решать этические дилеммы; и быть способным эффективно противодействовать коррупции в случае столкновения с ее проявлениями” (Palicarsky, 2006).

Рамка 47. Антикоррупционное образование в Болгарии

Правительство и бывшая Антикоррупционная комиссия были ведущими силами, которые инициировали деятельность по внедрению антикоррупционного образования в Болгарии в системе государственного управления. Министерство образования и науки способствовало осуществлению необходимых изменений в школьной учебной программе. ИРАЕИ, который подчиняется Министру по делам государственного управления и административных реформ, является важным игроком в области обучения государственных служащих. Что касается обучения представителей судебной ветви власти, то антикоррупционным образованием судей, прокуроров и следственных судей занимается Национальный институт юстиции. Большинство программ было разработано в тесном сотрудничестве с гражданским обществом; «Коалиция 2000» принимала активное участие в разработке учебную программу антикоррупционного обучения в средних школах, в то время как национальное представительство организации «Transparency International» участвовало в проведении тренинга ‘Профессиональная этика и борьба с коррупцией’ для представителей сектора государственного управления.

Источник: Palicarsky, 2006: 14.

Антикоррупционные движения

В области антикоррупционных движений также имеют место различные инициативы, которые иногда получают поддержку от таких международных организаций как «Transparency International» или Институт Открытое Общество. Так, «Transparency International» подготовила «Набор инструментов для борцов с коррупцией», который представляет собой сборник примеров практического опыта противодействия коррупции со стороны гражданского общества, в котором подчеркиваются возможности гражданского общества по созданию механизмов контроля за государственными институтами и требования, чтобы государственное управление было подотчетным и прозрачным. Существует много других примеров положительного опыта, которые стоит здесь упомянуть, например, молодежные антикоррупционные движения, которые возникли в Литве, Молдове, Сербии, Украине и многих других странах. В *Рамке 48* представлен интересный проект, который осуществляет литовский Дебатный центр, цель которого

состоит в том, чтобы помочь молодежи сформулировать четкие аргументы против коррупции в своей стране. Ключевая роль, которую играет молодежь в ряде этих движений, дает надежду на будущее. Конечно, некоторые из этих движений являются политизированными. Их достижения все еще могут быть неоднозначными, а на достижение успеха потребуется время. Тем не менее, при соответствующем контроле они, несомненно, могут внести свой вклад в ускорение изменений, направленных на достижение более высокого уровня демократии и лучшего будущего.

Рамка 48. Проект «Молодежь против коррупции» в Литве

Дебатный центр – это неправительственная организация, в центре деятельности которой находятся дебаты как официальная методика обучения. При поддержке Фонда Открытое Общество, Литва (ФООЛ), он способствует развитию критического мышления через проведение различных связанных с дебатами мероприятий, таких как семинары для учителей и учащихся, летние лагеря, турниры и конгрессы учащихся. Кроме того, он предоставляет школам информационную поддержку. Его конечная цель – помочь молодому поколению Литвы стать социально осведомленными гражданами, принимающими участие в решении проблем, стоящих перед их страной и миром, а также находить решения ради лучшего будущего. Благодаря этому он может помочь в достижении позитивных социальных результатов.

Проект «Молодежь против коррупции» является одним из проектов, разработанным Дебатным центром совместно с Министерством образования и различными НПО. Начатый в августе 2000 года, сейчас он достиг своего заключительного этапа. Его основной целью было вовлечь молодежь в активную кампанию против коррупции. Он был направлен не только на учащихся средних школ и студентов университетов, но и на лидеров местных общин, официальных государственных служащих, местные власти и институты национального правительства. Предполагалось, что он будет стимулировать более эффективное сотрудничество между молодым поколением и государственными институтами, а также активизирует борьбу с коррупцией в стране. Проект включал в себя различные действия по борьбе с коррупцией, но в основном был сконцентрирован на проведении обсуждений и дебатов.

Источник: Scoota, 2003.

4. Двенадцать рекомендаций политикам и руководителям образования

Для достижения 'надлежащего управления' необходимо объединять прозрачность, подотчетность и широкое участие.

В заключение, для достижения 'надлежащего управления', а, следовательно, и для борьбы с коррупцией, необходимо объединять прозрачность, подотчетность и широкое участие. На этой основе были сформулированы представленные ниже

12 рекомендаций, которые предназначены для политиков и руководителей образования.

Создание и поддержание прозрачных регулятивных систем

1. Для противодействия коррупции требуются четкие нормы и правила, прозрачные процедуры и детально проработанная политическая основа, в которой для каждого включенного в этот процесс этапа будут определены распределение ответственности между различными заинтересованными сторонами в сфере выделения, распределения и использования образовательных ресурсов.
2. Нужно с огромным вниманием подходить к разработке этих норм, правил и процедур, чтобы не включить в них стимулов для злоупотреблений. Напротив, необходимо предусмотреть стимулы для того, чтобы сделать институты и отдельных людей более подотчетными, более прозрачными и более 'меритократическими', вознаграждая их за хорошую работу. Кроме того, необходимо очень тщательно обходить риски сговора и конфликта интересов.
3. Огромную роль в содействии повышению прозрачности системы могут сыграть стандартизация финансовых процедур, однородные правила управления кадрами, гармонизация правил проведения закупок, а также принятие согласованного формата подготовки финансовых отчетов на уровне школы и промежуточного органа управления.
4. Разработка этических норм и кодексов поведения, предназначенных для работников образования (особенно, учителей) может внести огромный вклад в создание более благоприятной образовательной

среды, тем самым оказывая непосредственное влияние на качество образования и воспитание этических ценностей у будущего поколения.

Укрепление управленческого потенциала для повышения подотчетности

5. Основными требованиями для снижения коррупции в образовании являются повышение навыков управления, бухгалтерской отчетности, проведения мониторинга и аудитов. Соответственно необходимо рассмотреть возможности обеспечения более эффективного обучения не только административного персонала на различных уровнях, но и других заинтересованных сторон в системе, таких как Ассоциации родителей и учителей, профсоюзы и другие соответствующие организации гражданского общества.
6. Важным средством повышения прозрачности управления и осуществления контроля за ней является использование компьютеризированных информационных и автоматизированных систем. Действительно, они могут помочь сократить вмешательство отдельных людей в нормальную работу системы.
7. Механизмы контроля школьных ресурсов и данных должны использоваться часто и независимо от административных кадров. Внешние аудиты, в частности, должны отличаться своей независимостью, нейтральностью, регулярностью и достоверностью, чтобы можно было своевременно обнаруживать любые недостатки и немедленно предпринимать меры по их исправлению. Они должны сочетаться с системой наказаний.
8. В коррупцированной среде децентрализация управления образованием может только способствовать децентрализации возможностей для проявлений коррупции у большего числа заинтересованных сторон. В результате, использование децентрализации следует рассматривать только в том случае, когда были определены понятные нормы и укреплен потенциал заинтересованных сторон по их претворению в жизнь.

Повышение чувства собственности на процесс управления

9. Повышению прозрачности и подотчетности могут способствовать стратегия реформирования, основанная на принципе социальной

мобилизации и контроля («подход снизу-вверх»), который подчеркивает важность широкого участия на уровне рядовых граждан и воспитывает чувство собственности на принципах непосредственного вовлечения заинтересованных сторон в процесс как разработки политики, так и ее реализации.

10. Доступность информации для широкой общественности является обязательным требованием для развития широкого участия, чувства собственности и социального контроля. В результате, те, кто находится ближе всего к месту предоставления услуги – учебные заведения – должны быть в достаточной мере информированы для того, чтобы не только быть способными обнаружить факты мошенничества, но и потребовать то, на что они по закону имеют право.
11. Мониторинг со стороны коллег по профессии, включая самоконтроль в рамках своей сферы деятельности (принятие «кодексов чести» университетами, саморегулирование частного репетиторства и создание сетей добропорядочности при издании учебников) способны стимулировать социальное участие и контроль, а также способствовать сокращению возможностей для коррупции.
12. Говоря более конкретно, для того чтобы обеспечить их достоверность и чувство собственности, кодексы поведения учителей необходимо разрабатывать в ходе процесса с широким участием различных сторон, включая представителей учительской профессии. Минимальная цель, к достижению которой необходимо стремиться – это организация мероприятий по повышению осведомленности, обмену информацией, наращиванию потенциала, а также направлению усилий на ‘превращение широкого участия в широко распространенную практику’.

Литература/ресурсы

- Devi, S. 2003. *Implementation of the Right to information in education in the States of Karnataka and Rajasthan, India*. Paper prepared for the IIEP seminar on ‘Strategies to improve transparency and accountability in education’, Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.

- Helfer Palacios, G.; Alvarado Bonhote, V.; Gutiérrez Sánchez, T.; Pascasio Quiñones, N. 2004. *Educación libre de corrupción. Sistematización de una experiencia participativa en la elaboración del Proyecto de Ley Anticorrupción en el Sector Educación*. Lima (unpublished).
- IIEP; UNDP. 2003. *Corruption and education*. Background paper prepared for the IIEP/UNDP regional working group meeting on 'Corruption and education', Paris (France), 4-5 December, 2003.
- Palicarsky, C. 2006. *Anti-corruption training in Bulgaria*. Paper prepared as part of the IIEP's project on 'Ethics and corruption in education'. Paris: IIEP-UNESCO.
- Santizo Rodall, C; Cabrero Mendoza, E. 2004. "Quality Schools Programme in Mexico". In: *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality School Programme in Mexico* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Scoota, M. 2003. 'Youth against corruption project'. In: *What can we learn from the ten year Lithuanian experience in addressing the challenges of improving transparency in education?* Report of the IIEP study tour in Vilnius, Lithuania, 12-18 October 2003 (unpublished).
- Transparency International. 2004. *Teaching integrity to youth, examples from 11 countries*. Corruption Fighter's Toolkit. Berlin: Transparency International.

Литература

- Alcazar, L. 2004. *Tracking public expenditure in Peru* (unpublished). Contribution to the report prepared by Reinikka and Smith for the IIEP (see below).
- Altinyelken, H.K. 2004. *Corruption in the education sector in developing countries*. The Hague: Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Education and Development Division.
- Amundsen, I. 2000. *Corruption. Definition and concepts*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Anderson, J.A. 2005. *Accountability in education* (Education Policy series, 1). Paris: IIEP-UNESCO, IAE.
- Baines, S.; Ehrmann, D. 2003. "Corruption in Indonesian education: case studies from the Scholarships and Grants Program and the School Improvement Grants Program". Paper prepared for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.
- Baines, S. 2004. *Controlling corruption: lessons from the School Improvement Grants Program in Indonesia*. Paper prepared for the meeting of the International Working Group on Education (IWGE), Washington, DC, 19-21 October, 2004.
- Baines, S. 2005. *Towards more transparent financial management: scholarships and grants in Indonesia* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Bajracharya, H.R. 2003. *Teachers' codes of practice. Country report on Nepal*. Paper prepared as part of the IIEP's project on Ethics and Corruption in Education.
- Bennet, N. 2001. *Corruption in education systems in developing countries: what is it doing to the young*. Paper presented at the 10th International Anti-Corruption Conference, Prague, Czech Republic, 7-11 October, 2001.
- Berryman, S. 2000. *Hidden challenges to education systems in transition economies*. Washington, DC: World Bank.

- Bray, M. 1999. *The shadow education system: private tutoring and its implications for planners* (Fundamentals of educational planning No. 61). Paris: IIEP-UNESCO.
- Bray, M. 1999. *The private costs of public schooling: household and community financing of primary education in Cambodia* (Mechanisms and strategies of educational finance series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Bray, M. 2003. *Adverse effects of private supplementary tutoring. Dimensions, implications and government responses* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Bueb, J.-P.; Ehlermann-Cache, N. *Identify risks to prevent and sanction corruption in public procurement*. Paper presented at the OECD Global Forum on Governance. Fighting corruption and promoting integrity in public procurement. Paris, 29-30 November, 2004. Paris: OECD.
- Chapman, D. 2002. *Corruption and the education sector: Sectoral perspectives on corruption*. Prepared by MSI. Sponsored by USAID, DCHA/DG (unpublished).
- Chapman, D. 2003. *Stealing an education: corruption in education – its nature, effects and remedies* (unpublished).
- Chaudhury, N. et al. 2003. *Teacher and health care provider absenteeism: a multi-country study*. Washington, DC: World Bank.
- Chaudhury, N. et al. 2005. *Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries*. Washington, DC: World Bank.
- Chua, Y.T. 1999. *Robbed. An investigation of corruption in Philippine education*. Quezon city: Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ).
- Cramer, R. J. 2004. *Diploma mills: Diploma mills are easily created and some have issued bogus degrees to Federal employees at Government expense*. Washington, DC: United States Government Accountability Office (GAO).
- Da Silva, M. et al. 2001. *How does corruption hurt growth? Evidences about the effects of corruption on factors of productivity and per capita income*. São Paulo: Transparency International Brazil.

- Das, J.; Dercon, S.; Habyarimana, J.; Krishnan, P. 2004. *Public and private funding of basic education in Zambia. Implications of budgetary allocations for service delivery*. Working Paper Series. Washington, DC: World Bank/Human Development Sector/Africa region.
- Debbagh, A. 2001. *La transparence à l'université : une enquête qualitative auprès des principaux acteurs universitaires*. Rabat: Transparency International (unpublished).
- Dedze, I. "Transparency in education in former communist countries". In: *IIEP Newsletter*, 23(4), October-December 2005.
- Devi, S. 2003. "Implementation of the Right to information in education in the States of Karnataka and Rajasthan, India". Paper prepared for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.
- Dewan, E.A. 2003. *Teachers' codes of practice. Country report on Bangladesh*. Paper prepared as part of the IIEP's project on 'Ethics and corruption' in education.
- Drummond, T.; DeYoung, A.J. 2003. "Perspectives and problems in education reform in Kyrgyzstan". In: S.P. Heyneman and A. DeYoung (Eds), *The challenges of education in Central Asia* (pp. 225-242). Greenwich: Information Age Publishing.
- Eckstein, M. 2003. *Combating academic fraud. Towards a culture of integrity* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Education & Devenir (E&D). 2003. "Éthique et déontologie dans les métiers de l'éducation". In: *Les cahiers d'Éducation et Devenir*, No. 2, December 2003. Paper presented at a colloquium held in Lille, 28-30 March, 2003. Marseille: E&D.
- Cockroft, A. et al. 2005. *Social audit of governance and delivery of public services, Pakistan 2004/5, National report*. Islamabad: CIET; DTCE.
- Cohen, L.; Manion, L.; Morrison, K. 2000. *Research methods in education*. 5th Edition. New York: Routledge/Falmer.
- Education International (EI). 2001. *EI Declaration on Professional Ethics*. Adopted by the Third World Congress of Education International. Jomtien (Thailand), 25-29 July, 2001. Available at: www.ei-ie.org

- Filmer, D. 2005. *Public expenditure and service delivery in Papua New Guinea*. Presentation of the results of a study conducted in 2002 by the Development Research Group (World Bank), during a course on 'Public expenditure tracking surveys in education' (Pretoria, South Africa, 14-23 March 2005) organized jointly by the IIEP and the World Bank Institute (WBI).
- Foodun, A.R. 1992. *Private tuition in Mauritius: the mad-race for a place in a 'five-star' secondary school* (IIEP research and studies programme on 'Increasing and improving the quality of basic education'. Monograph No. 8). Paris: IIEP-UNESCO.
- Gilbreath Holdar, G.; Zakharchenko, O. 2002. *People's Voice project. Citizen participation handbook*. Kiev: iMedia Ltd.
- Girishankar, N.; Manning, N. 2005. *Specific toolkit for assessing constraints on frontline service delivery*. Institutional Analysis and Assessment. Washington, DC: World Bank. Available at: www1.worldbank.org/publicsector/toolkitsassessing.htm?OpenDocument.
- Global University Network for Innovation (Guni). 2005. *Higher education in the world 2006. The financing of universities* (Social Commitment of Universities series, 1). Suffolk: William Cloes Ltd.
- Government of Rwanda. 2002. *Poverty Reduction Strategy Paper*. National Poverty Reduction Programme. Ministry of Finance and Economic Planning/The Government of Rwanda.
- Greaney, V.; Kellaghan, T. 1995. *Equity issues in public examinations in developing countries* (World Bank Technical Paper, No. 272. Asia Technical series). Washington, DC: World Bank.
- GTZ. 2004. *Fighting poverty and corruption. Integrating the fight against corruption into the PRS process – Analysis and recommendations for development cooperation*. Division 42. Sector project: development and testing of strategies and instruments for the prevention of corruption. Commissioned by: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Eschborn: GTZ.

- Hallak, J.; Poisson, M. 2002. *Ethics and corruption in education*. Results from the Expert Workshop held at IIEP. Paris, 28-29 November 2001. IIEP Observation programme. Policy Forum No. 15. Paris: IIEP-UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2004. "Teachers' codes of conduct: How can they help improve quality?". Background paper for *EFA Global Monitoring Report 2005. Education for All: the quality imperative*. Paris: UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2004. "Corruption in education: what impact on quality, equity and ethics?". Background paper for *EFA Global Monitoring Report 2005. Education for All: the quality imperative*. Paris: UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2005. "Ethics and corruption in education: an overview". In: *Journal of Education for International Development*, 1(1). Retrieved from: http://equip123.net/JEID/1/1_3
- Hallak, J.; Poisson, M. 2005. *Academic fraud and quality assurance: facing the challenge of internalization of higher education*. Policy Forum on 'Accreditation and the Global Higher Education Market', Paris, 13-14 June 2005. Paris: IIEP-UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. (Eds). 2006. *Governance in education: transparency and accountability matter. An international perspective* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2006. "Academic fraud, accreditation and quality assurance: learning from the past and challenges for the future". In: *Higher education in the world 2007. Accreditation for quality assurance: what is At Stake?* Global University Network for Innovation (GUNI). New York: Palgrave Macmillan.
- Hallak, J.; Poisson, M. 2006. "Improving transparency and accountability in education. An international perspective". In: *Gaceta de Política Educativa*, 5. México: Secretaria de Educación Pública (SEP).
- Helfer Palacios, G.; Alvarado Bonhote, V.; Gutiérrez Sánchez, T.; Pascasio Quiñones, N. 2004. *Educación libre de corrupción. Sistematización de una experiencia participativa en la elaboración del Proyecto de Ley Anticorrupción en el Sector Educación*. Lima (unpublished).
- Heyneman, S.P. 2004. "Education and corruption". In: *International Journal of Educational Development*, 24(6), 637-648. London: Elsevier Ltd.

- Hrynevych, Liliya. 2005. *Private tutoring in Ukraine*. Presentation prepared for the IIEP/OSI sub-regional seminar on “Transparency, ethics and anti-corruption measures in education”, Kiev (Ukraine), 27-29 October, 2005.
- IIEP; UNDP. 2003. *Corruption and education*. Background paper prepared for the IIEP/UNDP regional working group meeting on ‘Corruption and education’, Paris (France), 4-5 December, 2003.
- Inspectorate of Education in the Netherlands. 2006. *Accreditation in international perspective*. Inspectorate report 2006-09. Utrecht: Inspectorate of Education in the Netherlands.
- Janashia, N. 2004. “Corruption and higher education in Georgia”. In: *International Higher Education*, (34).
- Johnston, M. 2000. *Corruption and democratic consolidation*. Department of Political Science. Hamilton: Colgate University.
- Karim, S. 2004. “Report card surveys in Bangladesh”. In: *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality School Programme in Mexico* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Karosadnize, T.; Christensen, C. 2005. “A new beginning for Georgia’s university admissions”. In: B. Meier and M. Griffin (Eds), *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlin: Transparency International.
- Kaufmann, D.; Pradhan, S.; Ryterman, R. “New Frontiers in diagnosing and combating corruption”. In: *PremNotes Public Sector*, 7 October 1998. Washington, DC: World Bank.
- Kaufman, D.; Kraay, A. 2003. *Governance and growth: causality which way? Evidence for the world, in brief*. Washington, DC: World Bank Institute.
- Kaufman, D. 2005. “Myths and realities of governance and corruption”. In: *Global competitiveness report 2005-2006* (Chapter 2.1). Washington, DC: World Bank Institute.
- Kellaghan, T.; Greaney, V. 2003. *Monitoring performance: assessment and examination in Africa*. ADEA Biennial Meeting 2003, Grand Baie, Mauritius, 3-6 December, 2003 (Working document).
- Khandelwal, B.P. 2003. *Teachers’ codes of practice in South Asia*. Paper prepared for the IIEP seminar on ‘Strategies to improve transparency and accountability in education’, Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.

- Khandelwal, B.P.; Biswal, K. 2004. *Teachers' codes of practice. Country report on India (Uttar Pradesh)*. Paper prepared as part of the IIEP's project on 'Ethics and corruption in education'.
- King, E.; Ozler, B. 2002. *What's decentralization got to do with learning? Endogenous school quality and student performance in Nicaragua*. Washington, DC: World Bank.
- Kirby, S.N.; Stecher, B. (Eds). 2004. *Organizational improvement and accountability: lessons for education from other sectors*. Prepared for The William and Flora Hewlett Foundation. Santa Monica: Rand Publication.
- Klitgaard, R. et al. 2000. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press.
- Kopnicka, S. 2004. *University Managing Audit in Slovakia as a means of the transparency and accountability*. Paper prepared as part of the IIEP's project on 'Ethics and corruption in education'. Paris: IIEP-UNESCO.
- Krastev, I. "The strange (re)discovery of corruption". In: *Jahrbuch 1999/2000*. Berlin: Wissenschaftskolleg.
- Latorre, C.-L.; Aranda, P. 2005. "Transparencia en educación. Alimentación escolar en Chile". In: *Transparencia en educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile. Colombia y Chile* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Lazic, D. 2005. "Bosnia Herzegovina. A 'copy-and-paste' approach to university". In: B. Meier.; M. Griffin (Eds), *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlin: Transparency International.
- Leguéré, J.-P. 2003. *Approvisionnement en livres scolaires : vers plus de transparence. Afrique francophone* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Lehohla, A.L. 2003. *Ethics and corruption in education: the case of Lesotho*. Paper presented for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato (Mexico), 3-7 November 2003.
- Levačić, R.; Downes, P. *Formula funding of schools, decentralization and corruption. A comparative analysis* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.

- Mangan, K.S. “The fine art of fighting fakery. Admissions officers and credentials consultants increasingly have to check documents for forgery”. In: *The Chronicle of Higher Education*, 1 November 2002.
- Mauro, P. 1995. “Corruption and growth”. In: *Quarterly Journal of Economics*, 110(3).
- Meier, B.; Griffin, M. (Eds). 2005. *Stealing the future: corruption in the classroom*. Berlin: Transparency International.
- Mihajlovic, D. 2004. *Results of a survey on academic fraud* conducted by the Anti-Corruption Student Network in South Eastern Europe, with the support of the Open Society Institute, Higher Education Support Programme (OSI/HESP). Presented during a seminar organized by the OSI and the IIEP in Bishkek, Kyrgyzstan, 15-19 November, 2004.
- Monastyrski, T 2003. *People’s Voice project. Better governance through public participation*. Washington, DC: World Bank (unpublished).
- Monastyrski, T 2004. *Ukraine. Better governance in Ukraine through public participation – The People’s Voice project*. Kiev: PADCO/ICPS.
- Moses, K. 2000. “Do you know where your teachers and schools are?”. In: *TechKnowLogia*, November/December. Vienna, Virginia: Knowledge Enterprise, Inc.
- Mulkeen, A. 2005. *Teachers for rural schools: a challenge for Africa*. Africa region World Bank. Washington, DC: World Bank.
- Ochse, K. 2004. *Preventing corruption in the education system. A practical guide* (Division 42. Sector project: Development and testing of strategies and instruments for the prevention of corruption). Commissioned by: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Eschborn: GTZ.
- Ogrodzinska, T. 2001. *Study on the impact of corruption on education in Poland* (unpublished). Polish Children and Youth Foundation.
- Ongom, D.L. 1990. *Malpractices in examinations*. Paper presented at a seminar on “Malpractices in Examinations”, Zomba, Malawi, 2000.
- Palicarsky, C. 2006. *Anti-corruption training in Bulgaria*. Paper prepared as part of the IIEP’s project on ‘Ethics and corruption in education’. Paris: IIEP-UNESCO.

- Peña, M.; Rodriguez, J.S. 2003. *Transparency in the education sector: human resource management in Bogotá*. Paper prepared for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato (Mexico), 3-7 November, 2003.
- Peña, M.; Rodriguez, J.S. 2005. "Maestros en Colombia: transparencia en la gestión de los recursos humanos en Bogotá (1998-2003)". In: *Transparencia en educación. Maestros en Colombia. Alimentación escolar en Chile. Colombia y Chile* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Preparatory Committee. 1990. *Code for the Education Profession of Hong Kong*. Compiled by the Preparatory Committee, Professional Code for Educational Workers. Hong Kong.
- Psacharopoulos, G.; Patrinos, H.A. 2002. *Returns to investment in education: a further update* (Policy research working paper 2,881). Washington, DC: World Bank.
- Reinikka, R.; Collier, P. (Eds). 2001. *Uganda's recovery: the role of farms, firms, and government. World Bank regional and sectoral studies*. Washington, DC: World Bank.
- Reinikka, R.; Svensson, J. 2004. *The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture*. Policy Research Working Paper No. 3239, 2004. Washington, DC: World Bank.
- Reinikka, R.; Smith, N. 2004. *Public expenditure tracking surveys in education* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Roy, R. 1996. "State failure in India". In: *Institute of Development Studies (IDS) Bulletin*, 27(2), 22-30. Special issue on "Liberalization and the new corruption". Brighton: IDS.
- Ross, K.N.; Levacic, R. (Eds). 1999. *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Rumyantseva, N.L. 2005. "Taxonomy of corruption in higher education". In: *Peabody Journal of Education*, 80(1), 81-92. Mahwah, N.J. (USA): Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

- Sack, R.; Saidi, M. 1997. *Functional analysis (management audits) of the organization of the ministries of education* (Fundamentals of educational planning series, No. 54). Paris: IIEP-UNESCO.
- Sack, R. 2002. *Getting the books to the kid: new directions in textbook procurement. Participants' manual*. Washington, DC: World Bank.
- Santizo Rodall, C; Cabrero Mendoza, E. 2004. "Quality Schools Programme in Mexico". In: *Transparency in education. Report card in Bangladesh. Quality School Programme in Mexico* (Ethics and corruption in education series). Paris: IIEP-UNESCO.
- Sarvan, E.A. 2003. *Disjunctive paradigms: good governance and the privatisation of service provision in sub-Saharan Africa*. London School of Economics, Faculty of Economics (unpublished).
- Scoota, M. 2003. 'Youth against corruption project'. In: *What can we learn from the ten year Lithuanian experience in addressing the challenges of improving transparency in education?*. Report of the IIEP study tour in Vilnius, Lithuania, 12-18 October 2003 (unpublished).
- Sehlabi, C. 2000. "The financing of textbook provision in Lesotho". In: A.J. da Cruz and G.T.A. da Cruz (Eds), *Financing textbooks and teacher training materials* (pp.47-73). African Books Collective. East Lansing. Michigan State University Press.
- Silova, I.; Bray, M. (Eds). 2005. *Shadow education. Private tutoring and its implications in the nine post-socialist countries: Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Georgia, Lithuania, Mongolia, Poland, Slovakia, Ukraine*. Summary report. Budapest: Open Society Institute (OSI)/ Education Support Programme (ESP).
- Silova, I.; Kazimzade, E. 2005. *The rise of private tutoring in post-socialist Eurasia*. Presentation prepared for the IIEP/OSI sub-regional seminar on 'Transparency, ethics and anti-corruption measures in education', Kiev (Ukraine), 27-29 October, 2005.
- Silova, I. 2006. *Education in the hidden marketplace. Monitoring of private tutoring in the post-socialist bloc*. Presentation prepared for the IIEP/OSI seminar on 'Anti-corruption issues in education', Baku (Azerbaijan), 21-23 February, 2006.

- So, V. 2003. *Improving transparency and accountability in the management of education resources. The Hong Kong experience*. Paper prepared for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato, Mexico, 3-7 November, 2003.
- State Student Admission Commission. 2001. *Automatization and computerization of examination system to enable further transparency*. Republic of Azerbaijan. Baku: SSAC.
- Tan, M. 2005. *Corruption and public provision: the politics and de facto privatization of the Thai education sector. Research proposal*. University of Leeds, School of Politics and International Studies (unpublished).
- Tanaka, S. 2001. "Corruption in education sector development: a suggestion for anticipatory strategy". In: *The International Journal of Educational Management*, 15(4), 158-166. MCB University Press.
- Tavernise, S. 2003. "A Russian tilts at graft (it could be a quixotic task)". In: *New York Times*. 10 February 2003.
- Temple, P.; Petrov, G. 2004. "Corruption in higher education. Some findings from the States of the former Soviet Union". In: *Higher education management and policy*, 16(1), 83-100. Paris: OECD.
- Tevzadze, G. 2004. *Hidden tutoring. Causes, scope and models of development of current situation (cases of Ukraine and Georgia)*. Tbilisi: Chavchavadze State University (unpublished).
- The Education Gadfly. 2004. "Nebraska: mo' money, less accountability". Recommended reading. In: *The Education Gadfly*, 4(15). Washington, DC: Thomas Fordham Foundation. Available at: www.edexcellence.net/foundation/gadfly/archive.cfm.
- The Japan Times. September 6, 2004.
- Transparency International. 2004. *Teaching integrity to youth, examples from 11 countries*. Corruption Fighter's Toolkit. Berlin: Transparency International.
- Transparency International. 2005. *Global corruption report 2005. Special focus: corruption in construction and post-conflict reconstruction*. London: Pluto Press, in association with Berlin: Transparency International.

- UFE Foundation; International Centre for Policy Studies; World Bank Institute. 1999. *People's Voice Project. Survey in Ternopil*. Report. Available at: www.icps.kiev.ua
- Victorian Auditor-General. 2003. *Report on public sector agencies: results of special reviews and 30 June financial statement audits*. Melbourne: Government Printer for the State of Victoria.
- Wanyama, I.; Njeru, E.H.N. *The sociology of private tuition*. Paper prepared for the IIEP seminar on 'Strategies to improve transparency and accountability in education', Guanajuato, Mexico, 3-7 November, 2003.
- Wojtas, O. 1999. "Students asked for cheat alert". In: *Times Higher Education Supplement*. 2 September 1999.
- Wolf, R.M. 1993. *Judging educational research based on experiments and surveys*. (Fundamentals of Educational Planning series, No. 45). Paris: IIEP-UNESCO.
- World Bank. 2000. *Cambodia. Governance and corruption diagnostic: evidence from citizen, enterprise and public official surveys*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2002. *Kazakhstan. Governance and service delivery: a diagnostic report*. Report No. 23257-KZ. Poverty Reduction and Economic Management Unit (ECSPE)/Europe and Central Asia Region. Washington, DC: World Bank.
- World Bank Education Sector. 2002. *Operational guidelines for textbooks and reading materials* (Paper No. 24693). Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2002. *User's guide for procurement of textbooks and reading materials* (Standard Bidding Document. Trial Edition). Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2004. *Making services work for poor people. World development report 2004*. New York: Oxford University Press.
- Yang, R. 2005. "Corruption in China's higher education: a malignant tumor". In: *International Higher Education* (39), Spring. Boston: The Boston College Center for International Higher Education.

- Zabulionis, A. 2003. *Educational assessment versus corruption in education?* Paper presented at the seminar on 'Transparency and Accountability in Education', Vilnius, 13-17 November, 2003. Lithuania: Vilnius University, Center for Education Policy.
- Zabulionis, A. 2003. *The scope of private tutoring for Matura examinations in Lithuania*. Vilnius: Vilnius University (unpublished).

Приложение 1

Контрольный перечень для оценки качества опросов

1. *Проблема*
 - a. формулируется четко и понятно;
 - b. включает необходимые переменные;
 - c. обладает теоретической ценностью и актуальностью (влияние на идеи);
 - d. имеет практическую ценность и полезность (влияние на практику).
2. *Анализ литературы*
 - a. является актуальным и достаточно полным;
 - b. представляется всесторонне и логично;
 - c. является технически точным.
3. *Гипотезы или вопросы*
 - a. выдвигаются где это возможно и в направленной форме;
 - b. являются оправданными и подтверждаемыми;
 - c. четко формулируются.
4. *Структура и метод*
 - a. описаны должным образом;
 - b. соответствуют проблеме;
 - c. обеспечивают механизмы контроля за влиянием на внутреннюю валидность;
 - d. обеспечивают механизмы контроля за влиянием на внешнюю валидность.
5. *Выборка*
 - a. дает четкое описание определенной целевой совокупности;
 - b. используется вероятностная выборка для обеспечения репрезентативности;
 - c. обеспечивает соответствующую оценку погрешности выборки.
6. *Мерила*
 - a. предписываются и используются должным образом;
 - b. доказывают свою валидность;

с. доказывают свою надежность.

7. *Статистические данные*

- a. соответствуют необходимым требованиям;
- b. используются должным образом.

8. *Результаты*

- a. излагаются понятно и надлежащим образом;
- b. являются в достаточной мере убедительными;
- c. с определенной вероятностью будут оказывать влияние на теорию, политику или практику.

9. *Обсуждение*

- a. дает необходимые и правомерные выводы ;
- b. включает в себя необходимые и правомерные толкования;
- c. затрагивает соответствующие и разумные последствия.

10. *Описание*

- a. является четким и читабельным;
- b. хорошо организовано и структурировано;
- c. является сжатым.

Источник: Wolf, 1993.

Приложение 2

Минимальные стандарты «Transparency International» в области заключения договоров на выполнение государственного заказа

Минимальные стандарты «Transparency International» в области заключения контрактов на выполнение государственных заказов обеспечивают основу для предотвращения и сокращения коррупции за счет четких правил, прозрачности, а также эффективных процедур контроля и аудита на протяжении всего процесса заключения контракта.

Стандарты предназначены для использования в государственном секторе и охватывают весь цикл реализации проекта, включая мероприятия по оценке потребностей, планированию, подготовке и составлению бюджета, сам процесс заключения контракта и его осуществление. Стандарты охватывают все типы государственных контрактов, включая:

- закупки товаров и услуг;
- контракты на поставку, строительство и обслуживание (включая предоставление консультаций по инженерным, финансовым, экономическим, правовым и другим вопросам);
- приватизацию, концессии и лицензирование;
- процессы подряда и участие агентов и партнеров по совместным предприятиям.

Органы по осуществлению государственных закупок должны:

1. Обеспечивать выполнение кодекса поведения, который требует от заключающего контракт органа и его сотрудников строго соблюдения политики недопущения коррупции. Политика должна принимать во внимание возможные конфликты интересов, обеспечивать механизмы информирования о коррупции и защиты активных разоблачителей.

2. Разрешать компании участвовать в тендере, только если в ней принят кодекс поведения, который требует от компании и ее сотрудников строгого соблюдения политики противодействия коррупции.
3. Вести черный список компаний, в отношении которых существует достаточно доказательств их участия в коррупционной деятельности; или же, принять на вооружение черный список, подготовленный соответствующим международным учреждением. Лишать включенные в черный список компании права участвовать в объявляемых органом власти тендерах на определенный промежуток времени.
4. Обеспечивать, чтобы все контракты, подписываемые между органом власти и его подрядчиками, поставщиками и провайдерами услуг требовали от сторон соблюдения четких норм противодействия коррупции. Лучше всего этого можно добиться путем заключения пакта о добропорядочности, как в процессе проведения тендера, так и во время осуществления контракта, согласно которому орган власти и участвующие в тендере компании обязуются воздерживаться от взяточничества.
5. Обеспечить, чтобы контракты на выполнение государственных заказов, превышающих низкую пороговую стоимость, участвовали в открытых конкурентных тендерах. Количество исключений должно быть ограничено, и должны быть приведены их четкие обоснования.
6. Обеспечить всем участникам конкурсов и, желательно, широкой общественности, простой доступ к информации о:
 - деятельности, которая предшествовала началу процесса заключения контракта;
 - возможностях участия в тендере;
 - критериях отбора;
 - процессе оценки;
 - решении о предоставлении подряда и его обосновании;
 - условиях контракта и любых изменениях в нем;
 - реализации контракта;
 - роли посредников и агентов;
 - механизмах и порядке разрешения споров.

Конфиденциальность должна быть ограничена информацией, защищенной согласно закону. Общественности должна также быть предоставлена эквивалентная информация о непосредственном заключении контрактов или о процессах ограниченного участия в тендерах.

7. Гарантировать, чтобы ни один участник тендера не имел доступа к конфиденциальной информации на любом этапе процесса заключения контракта, особенно к информации, относящейся к процессу отбора.
8. Предоставлять участникам тендеров достаточно времени для подготовки заявки или выполнения требований предварительной оценки на соответствие, когда таковые имеют место. Обеспечивать разумный промежуток времени между опубликованием решения о заключении контракта и подписанием контракта, чтобы дать возможность неудовлетворенному конкуренту оспорить решение о заключении контракта.
9. Гарантировать, чтобы распоряжения об 'изменении' контракта, по которым цена или описание работ изменяются свыше установленного общего порога (например, 15 процентов стоимости контракта) контролировались на высоком уровне, желательно, принимающим решения органом, который заключал контракт.
10. Гарантировать, чтобы внутренние и внешние контролирующие и проверяющие органы были независимыми и эффективно функционирующими, и чтобы их отчеты были доступны общественности. Любые выходящие за рамки разумного задержки в выполнении контракта должны являться причиной для проведения дополнительных мероприятий по контролю.
11. Обеспечить разделение ключевых функций, чтобы гарантировать, что ответственность за оценку спроса, подготовку, отбор, заключение контракта, надзор и контроль за реализацией проекта возлагались бы на отдельные органы.
12. Использовать стандартные для офисов меры предосторожности, такие как использование комиссий в случаях, когда принимаются решения, и ротацию кадров на деликатных должностях. Персонал, отвечающий за

процессы осуществления закупок, должен быть хорошо подготовлен и получать соответствующее вознаграждение.

13. Содействовать участию организаций гражданского общества в качестве независимых контролеров, как процесса проведения тендера, так и хода реализации проектов.

Источник: Eigen, quoted by Transparency International, 2005: 4-6.

Приложение 3

Кодекс надлежащей практики в области предоставления транснационального образования

(Раздел II. Принципы)

1. **Транснациональные договоренности** должны разрабатываться, воплощаться в жизнь и контролироваться таким образом, чтобы расширять доступность высшего образования, в полной мере удовлетворять образовательные потребности обучающихся, способствовать их когнитивному, культурному, социальному, личному и профессиональному развитию, а также удовлетворять требованиям национального законодательства в области высшего образования как в принимающих, так и в отправляющих странах. Договоренности о сотрудничестве должны подкрепляться заключенными в письменной форме и юридически обязательными соглашениями или договорами, в которых излагаются права и обязанности всех партнеров.
2. **Академическое качество и стандарты** транснациональных образовательных программ должны быть на уровне не ниже уровня учреждения-заказчика и принимающей страны. Учреждения-заказчики и учреждения, предоставляющие образовательные услуги, являются подотчетными и полностью отвечают за обеспечение и контроль качества. Процедуры и решения, касающиеся качества образовательных услуг, предоставляемых в соответствии с транснациональными договоренностями, должны основываться на конкретных критериях, которые являются прозрачными, систематическими и открытыми для контроля.
3. **Заявление о политике и целях учреждений**, созданных в соответствии с транснациональными договоренностями, информация об их структурах управления и образовательных ресурсах, а также целях, задачах и содержании конкретных программ, учебных курсах, а также других образовательных услугах, должны публиковаться, и по запросу

предоставляться органам власти и бенефициарам, как из направляющих, так и из принимающих стран.

4. **Информация**, предоставляемая учреждением-заказчиком, учреждением-поставщиком или агентом возможным студентам и лицам, зарегистрированным в учебной программе, созданной в соответствии с транснациональными договоренностями, должна быть соответствующей, точной, последовательной и надежной. Эта информация должна включать в себя указания для студентов относительно соответствующих каналов направления конкретных проблем, жалоб или апелляций. Если программа осуществляется на основании договоренности о сотрудничестве, характер этой договоренности и ответственность сторон должны быть четко изложены. Учреждение-заказчик отвечает за информацию, которую делают публичной агенты, работающие от ее имени, включая утверждения о признании квалификации в направляющей стране и в других странах, а также осуществляет контроль и мониторинг такой информации.
5. **Кадровые работники** учебных заведений или лица, преподающие в программах, созданных на основе транснациональных договоренностей, должны обладать соответствующей квалификацией, опытом преподавания, проведения исследовательской работы и другим профессиональным опытом. В учреждении-заказчике должна существовать система эффективных мер по проверке квалификации персонала, который участвует в реализации учебных программ, которые обеспечили ей получение соответствующей квалификации.
6. Транснациональные договоренности в области образования должны способствовать осведомленности и знанию студентами и персоналом **культуры и обычаев**, как страны учреждений-заказчиков, так и принимающей страны.
7. Учреждение-заказчик должно быть ответственным за **агентов**, которых оно или его партнерские учреждения назначают для осуществления деятельности от его имени. Учреждения, которые используют агентов, должны заключать с ними юридически обязательные соглашения или контракты в письменной форме, в которых четко оговариваются

их роли, ответственность, делегированные полномочия по осуществлению действий, а также положения по мониторингу, арбитражу и прекращению действия договора. Такие соглашения или контракты должны также заключаться для того, чтобы избежать конфликта интересов, а также определить права студентов применительно к их обучению.

8. **Учреждения-заказчики** должны отвечать за присвоение квалификации по окончании их транснациональных учебных программ. Они должны предоставлять понятную и прозрачную информацию о присеваемой квалификации, в частности используя Приложение к диплому, способствовать оцениванию квалификации компетентными органами признания, высшими учебными заведениями, работодателями и другими лицами. В этой информации должны указываться: характер, продолжительность, нагрузка, местоположение и язык(и) , на котором велась учебная программа, на основании которой была присвоена квалификация.
9. **Прием** студентов на курс обучения, **преподавание/обучение, требования на экзаменах и в процессе оценивания** применительно к образовательным услугам, которые предоставляются в соответствии с транснациональными договоренностями, должны быть эквивалентны услугам таких же или сопоставимых учебных программ, которые осуществляются в учреждениях-заказчиках.
10. **Академическая нагрузка** в транснациональных учебных программах, выраженная в очках, баллах, продолжительности обучения или иных единицах, должна быть такой же, как и в сопоставимых программах в учреждении-заказчике, и в случае каких-либо отличий необходимо четко сформулировать их обоснование и последствия для признания присвоенной квалификации.
11. **Квалификация**, присвоенная транснациональными образовательными программами, соответствующими положениям настоящего Кодекса, должна оцениваться в соответствии с требованиями Лиссабонской Конвенции.

Источник: UNESCO/Council of Europe, Riga, 6 June 2001, www.cepes.ro/hed/recogn/groups/transnat/code.htm.

В той же серии

Patterns of development and use of codes of conduct for teachers
in 24 countries

Pippa McKelvie-Sebileau, Project coordinated by Muriel Poisson, 2011

Corruption and education

Muriel Poisson, 2010

Teacher codes: learning from experience

Shirley van Nuland, coordinated by Muriel Poisson, 2009

Transparency in education in Eastern Europe

*Arūnas Plikšnys, Sylvia Kopnicka, Liliya Hrynevych,
Constantine Palicarsky, 2009*

Guidelines for the design and effective use of teacher codes of conduct

Muriel Poisson, 2009

Corrupt schools; corrupt universities: what can be done?

(Also available in French and Spanish)

Jacques Hallak and Muriel Poisson, 2007

Governance in education: transparency and accountability matter

Jacques Hallak and Muriel Poisson (Eds), 2006

Ethics in education: the role of teacher codes

Shirley van Nuland and B.P. Khandelwal et al., 2006

Transparencia en educación: maestros en Colombia, alimentación escolar
en Chile

*Margarita Peña and Jeannette S. Rodríguez; Carmen Luz Latorre and Paula
Aranda, 2005*

Towards more transparent financial management: scholarships and grants
in Indonesia

Stephan Baines, 2005

Formula funding of schools, decentralization and corruption:
a comparative analysis

Rosalind Levačić and Peter Downes, 2004

Public expenditure tracking surveys in education

Ritva Reinikka and Nathanael Smith, 2004

Transparency in education: Report Card in Bangladesh, Quality Schools
Programme in Mexico

*Shahnaz Karim; Claudia A. Santizo Rodall and Enrique Cabrero Mendoza,
2004*

Adverse effects of private supplementary schooling

Mark Bray, 2003

Combating academic fraud: towards a culture of integrity

Max A. Eckstein, 2003

Approvisionnement en livres scolaires : vers plus de transparence

Jean-Pierre Leguéré, 2003

Ethics and corruption in education

Jacques Hallak, Muriel Poisson, 2002

Публикации и документы МИПО

Международным институтом планирования образования было опубликовано более 1200 книг по всем аспектам планирования в образовании. Полный каталог включает в себя материалы по следующим тематическим категориям:

Планирование образования и глобальные проблемы

Общие исследования – глобальные проблемы/проблемы развития

Управление и менеджмент образования

Децентрализация – участие – дистанционное обучение – составление карт нужд школ – учителя

Экономика образования

Затраты и финансирование – занятость – международное сотрудничество

Качество образования

Оценка – инновационная деятельность – надзор

Различные уровни формального образования

От начального до высшего образования

Альтернативные стратегии образования

Непрерывное образование – неформальное образование – неблагополучные группы – гендерное образование

Каталог можно получить из Отдела коммуникаций и публикаций

по заявке по адресу:

ИЕР, Communication and Publications Unit

info@iier.unesco.org

С названиями новых публикаций и их кратким обзором
можно ознакомиться на следующем веб-сайте:

www.iier.unesco.org

Международный институт планирования образования

Международный институт планирования образования (МИПО) является международным центром подготовки кадров и проведения исследований в области планирования образования. Он был создан ЮНЕСКО в 1963 году и финансируется ЮНЕСКО и добровольными взносами стран-членов. В последние годы добровольные взносы в пользу Института делали следующие страны-члены: Дания, Финляндия, Германия, Исландия, Индия, Ирландия, Норвегия, Швеция и Швейцария.

Цель Института – содействовать развитию образования во всем мире путем распространения знаний и подготовки компетентных профессионалов в области планирования образования. В рамках этой деятельности Институт сотрудничает с заинтересованными учебными и научно-исследовательскими организациями из стран-членов. Правление МИПО, которое утверждает программу деятельности и бюджет Института, состоит максимум из восьми избираемых членов и четырех членов, назначаемых Организацией Объединенных Наций и рядом ее специализированных учреждений и институтов.

Председатель:

Birger Fredriksen (Norway)

Consultant on Education Development

(Former Senior Education Adviser for the Africa Region at the World Bank).

Назначенные члены:

Tiziana Bonapace (Italy)

Chief, ICT and Development Section, ICT and Disaster Risk Reduction Division,

UN ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), Bangkok, Thailand.

Carlos Lopes (Guinea Bissau)

Under-Secretary General, Executive Secretary, United Nations Economic Commission for Africa (ECA), Addis Ababa, Ethiopia.

Juan Manuel Moreno (Spain)

Senior Education Specialist, Middle East and North Africa Department, World Bank, Madrid.

(FAO representative to be nominated)

Избранные члены:

Madiha Al-Shaibani (Oman)

Minister of Education, Muscat, Oman.

Ricardo Henriques (Brazil)

Secretary General, Instituto Unibanco, São Paulo.

Valérie Liechti (Switzerland)

Education Policy Adviser, Education Focal Point, Federal Department of Foreign Affairs, West Africa Division, Berne.

Dzingai Mutumbuka (Zimbabwe)

Chair, Association for the Development of Education in Africa (ADEA).

Jean-Jacques Paul (France)

Professor of Economics of Education, Deputy Rector, University of Galatasaray, Istanbul, Turkey.

Hyunsook Yu (Republic of Korea)

Director-General, Future and Higher Education Research Division, Korean Educational Development Institute (KEDI), Seoul.

Xinsheng Zhang (China)

President, China Education Association for International Exchange, Beijing.

Inquiries about the Institute should be addressed to:
The Office of the Director, International Institute for Educational Planning,
7-9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France

О книге

Подтасованные приглашения на участие в тендерах, хищение средств, плата за незаконную регистрацию, мошенничество в академической среде – существует масса эмпирических данных, иллюстрирующих различные формы, в которых может проявляться коррупция в секторе образования. Результаты опросов показывают, что утечки средств по пути от министерств образования до школ могут быть огромными; взятки и подкуп при приеме на работу и продвижении по служебной лестнице учителей снижают качество учительских кадров; а противозаконные платежи за поступление в учебные заведения приводят к снижению набора и высокому проценту тех, кто бросает учебу.

В настоящей книге представлены выводы, сделанные по результатам проведенных МИПО исследований в области этики и коррупции в образовании. Ее цель – выработать у политиков и руководителей образования осознание важности борьбы с коррупцией, вооружить их инструментами для выявления и оценивания проблем коррупции, а также помочь им в разработке стратегий противодействия злоупотреблениям.

В книге даются определения таких ключевых понятий, как коррупция, прозрачность, подотчетность и этика, а также освещаются основные возможности для коррупции в образовании. В ней характеризуются инструменты, которые можно использовать для оценивания проблем коррупции, такие как опросы для выяснения восприятия и отслеживания затрат.

Извлекаются уроки из используемых во всем мире стратегий повышения прозрачности и подотчетности в управлении образованием. Авторы обобщают их в виде ряда рекомендаций политикам и руководителям образования. Они утверждают, что прозрачные регулятивные системы, более высокая степень подотчетности за счет укрепления управленческого потенциала, а также развитие чувства собственности по отношению к процессу учебы управления могут помочь в создании систем образования, свободных от коррупции.

Об авторах

Жак Аллак – бывший директор МИПО. Он следит за развитием проекта МИПО 'Этика и коррупция в образовании' с момента начала его реализации.

Мюриель Пуассон является специалистом по осуществлению программ в МИПО. Она руководит проектом МИПО 'Этика и коррупция в образовании'.

Корруптированные школы, корруптированные университеты: Что можно сделать?



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры



Международный
Институт
Планирования
Образования