

УДК 371

Карелин Евгений Геннадьевич
профессор кафедры
общеобразовательных дисциплин
Karelin Evgenii G.
e-mail: karelineg@mail.ru

Карелина Алла Викторовна
старший преподаватель кафедры
теории и организации управления
Karelina Alla V.
e-mail: karelineg@mail.ru

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Гжельский государственный университет»
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
“Gzhel State University”

Московская обл., Раменский г. о., пос. Электроизолятор,
д. 67, Россия, 140155
Тел.: 8(499)553-84-04

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА К ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В ОБРАЗОВАНИИ

USING OF THE INSTITUTIONAL APPROACH TO COMBATING CORRUPTION IN EDUCATION

Аннотация. Статья посвящена анализу проблем коррупции, которая понимается как мера нарушения существующих норм и правил поведения, мера внутренней неупорядоченности функционирования системы институтов. Обоснованы принципы эффективной политики противодействия коррупции в образовании: открытость; равенство возможностей; оперативное регулирование коррупционных рисков; использование комплекса экономических, правоохранных и морально-этических антикоррупционных мер. Авторы приходят к выводу, что институциональный подход является эффективным к противодействию коррупции в образовании.

Ключевые слова: коррупция; противодействие коррупции, причины коррупции, институциональный подход.

Abstract. The article analyzes the problems of corruption, which is understood as a measure of violation of existing norms and rules of behavior, a measure of internal disorder in the functioning of the system of institutions. The principles of effective anti-corruption policy in education are justified: openness; equality of opportunities; operational regulation of corruption risks; use of a complex of economic, law enforcement and moral and ethical anti-corruption measures. The authors conclude that the institutional approach is effective in combating corruption in education.

Key words: corruption; counteraction of corruption; causes of corruption; institutional approach.

При характеристике общественно-политической и экономической ситуации в России постоянно выделяют широкое распространение коррупции практически во всех сферах жизни общества и государства. Это позволяет определить коррупцию как системное явление и как общий дефект и как «энтропию» общественной системы. Многие исследования показывают: уровень коррупции очень высоко коррелирует с показателями эффективности функционирования экономики, социальной и политической системы в странах мира. То есть коррупцию в общем смысле можно рассматривать как меру неэффективности страны. Более того, частные проявления коррупции являются индикаторами такой неэффективности в конкретных сферах регулирования или, иначе говоря, в конкретных зонах взаимоотношений между властью и обществом.

Именно поэтому справедлив тезис о том, что коррупцию невозможно ограничить одними репрессивными методами, что для решения такой задачи необходимы комплексные меры институционального характера. Коррупция в рамках данного подхода – это мера нарушения существующих норм и правил поведения, мера внутренней неупорядоченности функционирования системы институтов. Поэтому борьба с коррупцией – это реформирование институтов [5].

По мнению авторов, институциональный подход к коррупции требуется скорректировать в сторону учета социокультурных и правовых факторов антикоррупционной деятельности. С помощью ключевых понятий институционализма – контракт, права собственности, трансакционные издержки – возможно исследовать проблему коррупции более точно и эффективно.

Коррупция определяется как контрактное взаимодействие между экономическими агентами с целью злоупотребления позицией ради частных выгод (corruption is a contractual relationship between economic agents for the abuse of position for private gains). Коррупция предполагает трансакционные издержки в форме определения участников сделки, размера и типа взятки, правил и норм совершения сделки. Другой стороной коррупционных отношений является соблюдение соглашения, обеспечение доверия, адаптация к изменившимся обстоятельствам и механизму разрешения разногласий. В более глобальном смысле коррупция

выступает как результат более широкого феномена «болезни институтов» (sick institutions), когда нарушаются системы информации, стимулов и ответственности (Р. Притцль).

В Российской Федерации в целом сформирована нормативная основа антикоррупционных мер: ратифицированы основные международные соглашения, сформирована правовая система и организационная структура противодействия коррупции. Вот только результаты проведения данной политики свидетельствуют о том, что принятые меры не соответствуют уровню коррупции в стране, ее глубине и масштабам, а также институциональным особенностям России.

За последние годы положение России в Индексе восприятия коррупции (ИВК), которое разрабатывается Международным антикоррупционным движением Transparency International, остается стабильным. Россия занимает 137 место из 180. Столько же набрали Доминиканская республика, Кения, Либерия, Ливан, Мавритания, Папуа-Новая Гвинея, Парагвай и Уганда. С 2015 по 2017 гг. она набирала по 29 баллов, в 2018 г. потеряла один балл, и в 2019 г. показатель остался неизменным.

Более значительные изменения наблюдались в положении России в рейтинге: в 2015 – 119-е, в 2016 – 131-е, в 2017 – 135-е, в 2018 – 138-е. Эти колебания связаны не только с переменами в рейтинге других стран и с включением или исключением некоторых стран из индекса, но и с тем, что системное противодействие коррупции подменялось точечными уголовными делами, существующие антикоррупционные инструменты не развивались, а Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию по-прежнему не ратифицирована Россией.

В целом, комплекс реализуемых антикоррупционных мер, в том числе, в сфере образования, не решают задачу противодействия коррупции ввиду того, что слабо затрагиваются условия, порождающие коррупцию. В высшей школе России назрело серьезное противоречие в качестве образовательной деятельности. Численность россиян, получивших и получающих высшее образование, растет и уже превзошло все страны мира (56 %), а расходы на образование растут гораздо медленнее. Расходы на образование в РФ ниже, чем в странах ОЭСР [4]. Согласно

исследованию Всемирного банка World Development Indicators, индекс уровня образования России очень высок – 0,816 балла по состоянию на 2017 г. В то же время, уровень национальных расходов в Российской Федерации на образование – 4,1 % в процентах от ВВП по сравнению с 6,3 % в среднем по странам ОЭСР. Российское государство не готово пересмотреть образовательную политику.

Превращая образование в предмет потребления и услугу, рыночная экономика исключает из него очень важный элемент – императивность, принудительность, требовательность. Преподаватель теряет воспитательную функцию и превращается в обслуживающий персонал. В первую очередь, система образования должна давать не только знания, навыки и компетенции. Главное – передать студенту правильное отношение к знаниям, деятельности и людям, то есть креативность, самостоятельность, любознательность и трудолюбие. Если же образование – платная услуга, то высшая школа становится продавцом товаров, в том числе сомнительного качества, поскольку главенствует принцип получения максимальной прибыли. Тем самым деформируется система ценностей и мотивации, сужаются возможности использования конкурентных преимуществ высокой распространенности высшего образования (Global Competitiveness Index, GCI) [1].

За период с 2013 по 2019 гг. прослеживается положительная динамика повышения уровня конкурентоспособности России, которая отражается в суммарном улучшении на 21 позицию в рейтинге глобальной конкурентоспособности. Динамика конкурентоспособности Российской Федерации на основе рейтинга глобальной конкурентоспособности за 2013–2019 гг. – 64, 53, 45, 43, 38, 43 места, но эти показатели отражают экономические критерии.

По индикатору «Высшее образование и профессиональная подготовка» Россия занимала 47, 39, 38, 32, 50, 54 места. Как это сказывается на качестве образования? Средний уровень грамотности взрослых с третичным образованием (среднее профессиональное и высшее образование) ниже 280 баллов по международному исследованию грамотности взрослых, проведенному ОЭСР. В России зафиксирована наименьшая разница средних баллов взрослых с третичным образованием и тех, кто не имеет полного среднего образования – всего 30 пунктов.

По всем странам, участвовавшим в обследовании, эта разница составляет в среднем 60 баллов. Это цена некачественного образования и коррупции в образовательной системе.

В конечном счете, сложившееся положение определяет фундаментальные противоречия в ключевых сферах общества. В соответствии с индексом конкурентоспособности ВЭФ по качеству институтов Россия набрала всего 52,7 балла, оказавшись на 72-м месте в мире [2].

Рыночная недоступность качественного образования обрекает общество на социальную дифференциацию и приводит к общему снижению уровня реального образования в стране. Потребность в привлечении более квалифицированного и высокооплачиваемого преподавательского состава, полноценное обеспечение научно-исследовательской деятельности в высшем образовании представляет особую уязвимость инновационного высшего образования России. В главный рейтинг 400 лучших мировых вузов Times Higher Education от России удалось войти лишь МГУ, МФТИ, МИФИ. Причем, речь идет о естественных науках. В то же время происходит деградация гуманитарного знания. Это связано с падением интереса к отвлеченному, не содержащему явной полезности и выгоды, теоретическому знанию. В целом основная особенность такой системы образования в том, что она стремится не научить, а удовлетворить спрос.

По данным Общественной палаты, основными причинами распространения коррупции в образовании являются:

- недостаточно четкие требования к составу и качеству государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, к качеству подготовки обучающихся по тем или иным образовательным программам;

- отсутствие своевременного контроля за финансовой деятельностью организаций в части расходования бюджетных средств;

- недостаточная прозрачность образовательных процедур (в частности, проведения промежуточных и итоговых аттестаций);

- недостаточно высокий уровень зарплат при высокой загруженности педагогических работников (несмотря на то, что значительные усилия,

предпринятые в данном направлении, привели к существенному росту заработных плат работников системы образования, отставание от средней заработной платы по регионам, тем не менее, сохраняется, кроме того, оказывают свое влияние негативные инерционные тенденции прошлых лет);

– низкий уровень мотивированности обучающихся тратить усилия на получение образования (обучающиеся во многих случаях не верят, что образование, которое они получают, будет хоть в какой-то степени определять их жизненный успех);

– отрыв от рынка труда, который мог бы предъявлять нужные требования к студентам и вузу;

– отсутствие необходимости заботиться о репутации образовательного учреждения как учреждения, которое должно обеспечивать высокий уровень образования (например, во Франции одним из критериев качества вуза является публикация того, какой процент выпускников находится без работы);

– непроработанность системы лицензирования и аккредитации учреждений и образовательных программ;

– устоявшиеся общественные представления о допустимости и почти неизбежности коррупционных отношений (трудно удержаться от соблазнов, когда риски очень малы и известно, что «все так делают») [1].

Очевидно, что представленные факторы не отражают мотивационную систему ценностей и не учтены в стратегии образовательной политики. Необходимо разорвать порочный круг, выйти за пределы материалистической ориентации и связать материальную заинтересованность с духовными ценностями.

Коррупция оказывает разлагающее влияние и на студенчество, и на профессорско-преподавательский состав, и на органы управления высшим образованием. Наличие и размеры коррупции напрямую зависят от институтов или определенных правил игры, существующих в обществе, государстве и экономике. Институализируются преимущественно те из них, которые отличаются большей значимостью и массовостью, а также устойчивостью и традиционностью. Таким образом, если терпимое отношение к коррупции является лишь реализацией

рыночных принципов в деятельности государственных и муниципальных структур и органов управления, то устойчивость коррупционных рынков и уровень коррупции отражают меру неэффективности институтов общества.

Очевидно, что в трансформирующихся обществах слабость институциональных систем приводит к стабилизации отклонения социальных практик от действующих формальных норм. Следовательно, «размытость» реальных значений и смыслов «правил игры» и «рамочных условий», которые устанавливают органы управления, провоцируют и имитацию борьбы с коррупцией.

Желательный социально-экономический эффект достигается только на основе взаимосвязанных институциональных изменений, которые основаны на эффективности организационного механизма. Помимо правил поведения, регламентирующих действия участников рынка, существует группа правил, определяющих механизмы их поддержания и понуждения к их исполнению. Правила игры дополняются правилами контроля и ответственности. Таким образом, полную роль института образования должно включать организационное единство и целостную совокупность правил игры и правил контроля. Но образование лишь частично находится в сфере рыночных отношений, представляя собой, прежде всего институт воспитания и социализации.

Соблюдение неформальных правил в большей степени опирается на социальную среду, имеющую в своей основе доверие и репутацию участников рынка, на уверенность в том, что другие знают эти правила и готовы их соблюдать. В сложных институциональных системах неизбежно возникают институциональные разрывы между: смежными институтами, правилами игры и правилами контроля, институциональными уровнями. Россия находится в состоянии продолжительного системного перехода, институты, отвечающие за переход, и соответствующие модели поведения начинают доминировать в системе общественных отношений.

Согласно докладу Doing Business Всемирного банка оценка эффективности государственной политики в сфере регулирования предпринимательства поднялась с 124-го места в 2011 г. на 28-е место в рейтинге стран 2020 г. В результате принятых государством мер и внесенных изменений в социально-экономическую

политику качественно изменились условия социальной среды. Стабилизация экономической и политической системы, устойчивость поддержки обществом политики государственной власти позволили перейти к решению проблем российской коррупции. Следовательно, именно последовательная, целенаправленная и системная государственная политика государства становится решающей для застойных проблем.

Среди главных институциональных характеристик, на которых основываются формальные правила, обеспечивая эффективность политики противодействия коррупции в образовании, должны быть:

- открытость (информационная открытость);
- равенство возможностей (совершенствование системы доступности и качества образования);
- оперативное регулирование коррупционных рисков;
- использование комплекса экономических, правоохранительных и морально-этических антикоррупционных мер.

Учитывая высокую латентность коррупции, анализ индексов восприятия коррупции в сочетании с индексами уровня конкурентоспособности и рейтингами инновационности высшего образования, по нашему убеждению, являются самым объективным показателем, позволяющим оценить уровень коррупции в образовательных учреждениях и органах государственного и муниципального управления. В то же время оценка эффективности государственной политики в сфере регулирования предпринимательства не является показательной для сферы высшего образования, так как сфера образования не относится к бизнесу.

Такое понимание позволяет оценить эффективность принимаемых органами власти антикоррупционных мер через призму роли социально-культурной деятельности. Аналитические исследования являются необходимым условием формирования эффективной антикоррупционной политики и важным элементом ее организационного обеспечения. Замеры уровня коррупции, отношение к ней граждан и анализ результативности антикоррупционных мер являются источником данных о размерах, видах и наиболее уязвимых сферах коррупционной практики,

помогают выработать адекватные меры по вопросам противодействия коррупции и предложений в антикоррупционные программы.

Существующая правительственная политика в сфере противодействия коррупции в сфере образования небезосновательно подвергается критике, поскольку антикоррупционные мероприятия в этой сфере ведут скорее к декларированию борьбы с коррупцией, чем к реальному ее осуществлению. Разработка антикоррупционных нормативных актов не подкрепляется реальными стимулами и ресурсами, поэтому масштабы коррупции не снижаются [3].

На возникновение и уровень коррупции в образовании влияют следующие институциональные условия:

– монопольная власть чиновников; в частности, при формализации и неограниченному росту требований к образовательному процессу и деятельности образовательных учреждений, приоритет количественных показателей над качественными (гигантомания, непрерывное обновление стандартов);

– определенная степень свободы действий представителей власти, которую они вправе использовать; чем больше свободы дано чиновнику, тем больше у него возможностей толковать правила (в обмен на незаконные выплаты или иные блага); строгие правила – хорошая профилактическая мера, если им следуют, но результативнее – упростить правила;

– степень контроля и прозрачности действий представителей власти; опасность коррупции самих контролирующих институтов и, таким образом, восхождения коррупции на более высокие уровни управления.

Реформа институтов, в свою очередь, должна проводиться при соблюдении следующих принципов:

– принцип комплиментарности институтов, утверждающий, что институты дополняют друг друга, и желательный социально-экономический эффект достигается только на основе взаимосвязанных институциональных изменений;

– принцип взаимодополняемости институтов; правила поведения должны дополняться механизмами поддержки, исполнения и контроля, таким образом,

полное определение институтов включает единую совокупность правил игры и правил контроля;

– принцип различных уровней институциональной системы; основные уровни институциональной системы – это формальные правила и неформальные правила; формальные правила фиксируются в правовых актах; неформальные правила представлены социальными нормами; соблюдение неформальных правил в большей степени опирается на состояние социальной среды, а не на правоохранительные органы государства;

– принцип институциональных разрывов; в сложных институциональных системах неизбежно возникают институциональные разрывы между: смежными институтами, правилами игры и правилами контроля; институциональными уровнями образования; институциональный разрыв между формальными правилами и неформальными практиками позволяет поддерживать сложившуюся структуру власти и уровень коррупции; оперативное устранение разрывов является ответственностью органов государственного управления системой образования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участии институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2012 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012.

2. Доклад о глобальной конкурентоспособности // Официальный сайт World Economic Forum. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/>

3. Наумов Ю. Г. Теория и методология противодействия институциональной коррупции. М.: Академия управления МВД России, 2015.