

## КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ В СОВРЕМЕННОМ ОБРАЗОВАНИИ

**И. Е. Гарбер**

*Саратовский государственный  
университет имени Н. Г. Чернышевского*

В начале XXI в. недовольство распространенностью коррупции в России, ее уровнем выражают государственные и муниципальные органы и учреждения, экспертное и бизнес-сообщество, некоммерческие организации и средства массовой информации, представляющие гражданское общество, и население в целом.

Сложившаяся ситуация формирует непривлекательный образ страны в мировом сообществе, снижает ее инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность, замедляет развитие экономики и делает практически невозможным внедрение инноваций, ведет к снижению эффективности работы государственного аппарата и разорению частных предпринимателей, росту социального неравенства и снижению общественной морали. К сожалению, среди лидеров коррупционной активности последних лет неизменно находится сфера образования (детские сады, школы и вузы).

В 2013 г. международная организация Transparency International представила *доклад о глобальной коррупции в сфере образования* – Global Corruption Report: Education<sup>1</sup>. Согласно нему, в мире 16% образовательных бюджетов присваивается чиновниками. Детально описываются конкретные коррупционные схемы: взимание незаконных платежей, взятки, воровство в сфере закупок, создание несуществующих школ-призраков, продажа фальшивых сертификатов и дипломов, поощрение теневого образования (репетиторства) и т.д.

Социологи Высшей школы экономики утверждают, что коррупция в России в последнее время *поменяла форму с рыночной на сетевую*<sup>2</sup>. Традиционная рыночная коррупция основана на взятках и не предполагает предварительное знакомство. При сетевой коррупции на первый план выходят неформальные связи, дружеские и/или родственные. Взятки присутствуют и в сетевой коррупции, но условием их принятия становится наличие соответствующих связей. Также возросла роль посреднических услуг: помощь в поступлении в образовательное учреждение или получении желаемой работы, знакомство с нужными людьми и т.д.

Предлагаемые методы и способы противодействия коррупции, ее профилактике, борьбе с нею, минимизации последствий коррупционных правонарушений, взятые по отдельности, в той или иной степени обоснованы и разумны, доказали свою успешность в зарубежном опыте, однако не дают синергетического эффекта.

Напротив, предпринимаемые действия производят впечатление нескоординированных, хаотичных, ситуативных, несмотря на утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 г. «Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы (№ Пр-1568), Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. №297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» и соответствующий Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации<sup>3</sup>.

Цель данной работы заключается в разработке системного подхода к коррупции в сфере образования в России. Для этого:

1) учитываются исторические, культурные и национальные особенности страны. Например, в словаре В.И. Даля общий термин «коррупция» отсутствует. Косвенным доказательством того, что ее последствия осознавались и в те времена, служит известная каждому россиянину народная мудрость «от трудов праведных не наживешь палат каменных». Как и в некоторых других странах, злоупотребления служебным положением делились по следующему принципу: если получение неправомερных преимуществ происходило за совершение законных действий, то это «*мздоимство*» (честное, разрешенное взяточничество), а незаконных - «*лихоимство*» (нечестное, запрещенное взяточничество). В очерке Н.С. Лескова российские нравы описаны так: «В законе за мздоимство и лихоимство назначались кары, но их почти никто не боялся, и взятки брали все или почти все, а кто их не брал, тех звали простофилями и даже дураками... Взятки давать запрещалось, но без взятки ничего не делалось, да и не могло делаться»<sup>4</sup>;

2) понятие «коррупция» не ограничивается рамками Федерального закона Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>5</sup>. Юридический подход, реализованный в нем, не учитывает идеологические, нравственные, экономические, управленческие, организационные, технологические и психологические аспекты проблемы. За основу принято определение неправительственной организации Transparency International, упоминавшейся выше, согласно которому *коррупция есть злоупотребление представленной властью для личной выгоды*;

3) понятие «власть» рассматривается максимально широко, с позиций философии, политологии, социологии и социальной психологии (М. Вебер, Т. Гоббс, Дж. Локк, Н. Макиавелли, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Френч и Б. Равен);

4) в рамках предложенного подхода описана одна из возможных моделей становления, функционирования и развития сферы образования, лучше защищенной от коррупционных проявлений, нежели в настоящее время. Для нее сформулирован комплекс взаимосвязанных юридических, идеологических, этических, экономических, технологических,

организационных и социально-психологических мер по менеджменту коррупции, позволяющих реализовать в сфере образования межсекторное взаимодействие государственной и муниципальной власти, бизнеса, некоммерческих организаций и гражданского общества.

Исследование, как обычно, начинается с представления, интерпретации и обсуждения ключевых терминов: власть, элита, премиальный класс, идеология, коррупция и т.д. Затем с их помощью строится искомая модель. На ее основе возможна разработка перечня взаимосвязанных мероприятий, направленных на прямое и косвенное противодействие коррупции в сфере образования, ее профилактику, борьбу с ней, минимизацию последствий коррупционных правонарушений, а также оценка возможных последствий его реализации.

В основе коррупции как социально-экономического феномена лежит *власть*. Ценными соображениями о ней поделился Н. Макиавелли (1469—1527) в труде «Государь» (1532). Концепцию власти, известную под названием «теория общественного договора», предложили Т. Гоббс (1588—1679), Дж. Локк (1632—1704) и Ж.-Ж. Руссо (1712—1788).

Однако для целей данного исследования более других подходит определение, данное М. Вебером (1864—1920) в работе «Хозяйство и общество» (гл. 1, §16): *«Власть означает любую возможность навязать свою волю в рамках социальных отношений вопреки сопротивлению и независимо от того, на чём эта возможность основана»* (в оригинале, по-немецки: «Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht»).

Оно выявляет общечеловеческую сущность любой власти (не только государственной или политической), реализуемую в различных сферах жизнедеятельности, и представляет власть как инструмент в межличностных отношениях ее обладателей и подчиняющихся ей.

Для данного исследования существенно, что определение М. Вебера позволяет учесть интересы и экзистенциальные потребности многочисленной и могущественной социальной группы, функционирующей в сфере образования, особенности их статуса и специфику властных полномочий, позволяющих достигать поставленные цели и добиваться исполнения своих желаний.

Социальные психологи Дж. Френч и Б. Рейвен в 1959 г. выделили пять источников власти в обществе: *принуждение* и *наказание* (coercive); *вознаграждение* (reward); *нормы*, в частности, закона (legitimate); *авторитет* (референтность, referent), *знания* и *опыт* (expert)<sup>6</sup>. В 1965 г. Б. Равен пересмотрел модель, выделив из экспертной власти шестой источник – *информацию*<sup>7</sup>.

Решающую роль в становлении социальных институтов играют *элиты* (от лат. electus; англ., фр. élite — избранный, лучший). В науке,

искусстве, спорте преобладает *аксиологический* (ценностный) подход к ним. Предполагается, что элитными являются люди, обладающие выдающимся интеллектом, талантом или физическими данными.

При анализе проблемы коррупции речь идет об *альтиметрическом* подходе к элитам, когда принадлежность к ним обусловлена обладанием властью и влиянием в социуме безотносительно к тем или иным личным качествам. Специфику современных властных российских элит раскрывает предложенный в 2012 г. политологом и политтехнологом Г. Павловским термин «*премиальный класс*»; более распространенным в научной литературе является деление элит на *формальные* и *неформальные*.

Кратко рассмотрим концепцию Г. Павловского на основе стенограмм его публичных выступлений, размещенных в Интернете<sup>8</sup>. В премиальный класс (класс бенефициаров, выгодополучателей) входят *властесобственники* или *местовладельцы* (Л. Карпинский). Предложенная модель коррупции является макроэкономической и исходит из того, что имеют место *прямые изъятия средств из межбюджетных отношений, системы торговли и кредитования торговли сырьем*. Утверждается, что премиальный класс является получателем значительных сумм практически с каждого товара, проданного в пределах России.

Однако основные деньги не крадутся, а идут части населения, которую Г. Павловский называет «*социальным государством*». Оно создано одновременно с правящим классом в начале XXI в. и включает граждан, имеющих административные титулы, прописку, работу или пенсионную книжку. Они получают право на получение некоторых выгод от торговли государством сырьем.

В этой модели нет места мелкому бизнесу или собственной активности, потому что те *доходы, которые есть у государства, достаточны для покрытия социальных расходов благодаря ренте, заработанной от торговли ресурсами России*.

Особое внимание Г. Павловский уделяет внешним и внутренним механизмам кредитования - финансовым инструментам, разработанным бывшим министром финансов Р. А. Л. Кудриным и *замене приказов, характерных для административно-командной системы, кредитами*.

Безотносительно к тому, адекватна или нет описанная модель реально существующей ситуации, следующим ее элементом является *идеология* (греч. *ιδεολογία*, от греч. *ιδέα* — прообраз, идея; и *λογος* — слово, разум, учение), понимаемая как совокупность взглядов, идей, принципов, ценностей, необходимых и достаточных властной элите для легитимного управления государством и обществом, в частности, сферой образования.

Основные современные идеологии - либеральная, консервативная, фашистская и социалистическая – в основном сложились в XIX в. Для целей исследования коррупции нужна иная классификация. В работе

предложена типология, состоящая из трех идеологий и исходящая из соотношения прав государства и прав гражданина.

Первая идеология может быть условно названа *западной*. Созданное в государствах, разделяющих эту идеологию, капиталистическое общество, по мнению М. Вебера, основано на ценностях *протестантизма*. Его суть, в первом приближении, проста: упорный труд угоден богу, а его результаты (прибыль) необходимо направлять на дальнейшее развитие бизнеса, а не на личное потребление. В царской России такая идеология была близка *старообрядцам*.

Во второй половине XX в. сторонники западной идеологии предъявили миру свою главную ценность – *права человека*. Человек, его права были впервые в истории человечества поставлены выше государства и его прав. Декларировалось, что государство нужно для того, чтобы служить людям, а не подавлять их (*по Карлу Марксу государство – машина, аппарат подавления*).

Отметим, что *наименее коррумпированными государствами мира являются страны с преобладанием протестантских и, в меньшей степени, католических ценностей*. В них противодействие коррупции основано на применении формальных процедур, направленных против данного феномена, а не конкретных людей (коррупционеров).

Успешной альтернативой западной идеологии является идеология, которую условно можно назвать *восточной*. Она основана на ценностях *патернализма* (от лат. *paternus* — отцовский, отеческий). Его суть, в первом приближении, заключается в уподоблении государства (организации) семье, в которой руководители страны (организации) играют роль заботливого родителя (отца), опекающего граждан (подчиненных) как родных детей, и, в случае необходимости, критикующего или наказывающего их.

В рамках этой модели граждане (подчиненные) должны приспособляться к требованиям государства (организации), отказываться от свободы и независимости, самостоятельности и ответственности, но взамен вправе ожидать от государства (начальника) уважение своих прав при соблюдении «отцовско-детских» отношений между государством и гражданином на уровне общества, начальником и подчиненным – на уровне организации. Бунтарям против существующего порядка государство (организация) отказывает в каких-либо правах.

Восточная идеология описана у Конфуция, в даосизме и буддизме; изучен японский, китайский, южнокорейский, сингапурский опыт ее применения. Она экономична и эффективна, как и институт семьи, возникший примерно в то же время, что и государство, однако требует, как и на Западе, наличия человеческого материала, воспитанного в определенных моральных традициях. Увы, фраза «*начальник – отец родной*» звучит в России саркастически. Современная российская культура

является западной, европейской, а от Азии удалось перенять, к сожалению, в основном бескультурие, грязь, азиатчину.

***Борьба с коррупцией в странах с преобладанием восточной идеологии возможна, но подрывает патерналистские основы государства.*** Доказавшая на практике свою эффективность стратегия премьер-министра Сингапура Ли Куан Ю, согласно фразе из его интервью, такова: «Начните с того, что посадите трёх своих друзей. Вы точно знаете за что, и они знают за что». Другими словами, в восточной идеологии акцентируется борьба с конкретными людьми (коррупционерами), а не коррупцией как таковой.

В современной ***российской*** идеологии, как ранее в царской и советской, рядовой гражданин ничто по сравнению с великим и могучим государством (***державой***). На фоне многочисленных замечательных достижений ее последствия в социальной сфере и сфере труда разрушительны. Прежде всего, это низкие уровни жизни и производительности труда, дефицит товаров и услуг, отторжение инноваций (кроме военных, нужных для защиты государства от внешних и внутренних угроз). Наконец, на идеях лжи и воровства, широко распространенных в России, (***«не обманешь – не продашь»***) стабильное общество построить невозможно.

В книге А.П. Прохорова выделены и подробно рассмотрены основные элементы отечественной модели управления: ***круговая порука, низовая солидарность и уравниловка, заначка, различие функционирования в стабильном и нестабильном состоянии*** и т.д.<sup>9</sup>.

Российскую модель управления на государственном уровне отличает ***исключительно высокая результативность при крайне низкой эффективности.*** Другими словами, необходимые результаты достигаются, но несоразмерно высокой ценой. Такая идеология жизнеспособна при условии неограниченности обеспечивающих ее существование ресурсов. Демографические проблемы, ограниченность и возможное исчерпание запасов продаваемого сырья (нефти, газа, угля и т.д.) заставляют задуматься о перспективах ее дальнейшего использования.

Для всех трех описанных выше идеологий характерен разрыв между формальными (декларируемыми, писаными, идеальными) и неформальными (скрытыми, латентными, неписаными, реальными) формулировками. На этом основании элиту во многих странах обвиняют в том, что идеология выражает только ее интересы, выдаваемые за интересы всего общества, и служит для манипулирования массами людей. Трудно количественно оценить величину разрыва между идеальной и реальной идеологиями, но можно представить аргументы в пользу того, что в российском случае он достигает значительной величины.

Российская идеология, как показывают статистические данные, порождает более высокий уровень коррупции, нежели западная или

восточная. Западные методы «лечения», основанные на применении формальных процедур, направленных против «болезни», и восточные, направленные на устрашение конкретных коррупционеров, оказываются малоэффективными из-за того, что коррупция не только является тотальной, но и лежит в основе функционирования государства и общества.

Отметим, что при работе с большими массами людей прямые призывы к лучшей, «правильной» жизни нередко оказываются неэффективными. Замечательная советская идеология **«человек человеку - друг, товарищ и брат»** привела к истреблению значительного количества соотечественников, не вписавшихся в новую социальную картину мира, и к равенству в нищете оставшихся в стороне от репрессий, в конечном счете - к развалу государства, а циничный западный подход **«человек - инвестиция»** или даже **«человек – ресурс (расходный материал)»** на практике обеспечил и обеспечивает не только рост производительности труда и технологический прогресс, но и процветание граждан.

Идеология, необходимая элите, может предлагаться ее представителями, но все чаще, в соответствии с принципом разделения труда, ее генерируют наемные профессионалы – философы, политологи, политтехнологи, социологи, другие эксперты и передают, с согласия элиты, юристам и депутатам для законодательного оформления.

Для идеологического подхода важны **национальная идея, ценности режима** или **конституционные ценности**. России еще предстоит определить их для себя после царского **«Православие, самодержавие, народность»** и советского **«Пролетарии всех стран, объединяйтесь»**, предполагавшего организацию и проведение мировой революции.

В заключение рассмотрим понятие **«коррупция»** (от лат. corrumpere — растлевать, лат. corruptio — подкуп, порча). Как отмечалось выше, за основу принято определение Transparency International; она затрагивает каждого, кто зависит от честности людей, занимающих властные должности (в оригинале, по-английски, «corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It hurts everyone who depends on the integrity of people in a position of authority»).

Коррупции может быть подвержено любое лицо, обладающее возможностью распределять какие-либо не принадлежащие ему ресурсы по своему усмотрению (чиновник, депутат, преподаватель, врач и т.д.).

Среди теорий коррупции наиболее влиятельными являются экономические, в которых говорится о **рынке коррупционных услуг**, на котором главным стимулом является получение экономической прибыли (**статусной ренты**), а главным сдерживающим фактором — риск разоблачения и наказания.

Из экономической модели следует, что есть три способа уменьшить коррупцию: 1) увеличить риск наказания за счет ужесточения законов и

неотвратимости их соблюдения; 2) дать возможность должностным лицам увеличить свои доходы в рамках действующих законов; 3) способствовать конкуренции на рынке коррупционных услуг, тем самым снизив их стоимость.

Экономический подход заслуживает внимания, так как уничтожение коррупции на практике в настоящее время требует значительных затрат, быть может, соизмеримых с вредом от коррупции. Однако он исходит из теории *экономического человека*, свободного от нравственных принципов и культуры, расчетливо и энергично наживающего деньги, всюду и всегда максимизирующего свои доходы и минимизирующего издержки, игнорирующего интересы и потребности других людей и социальных групп, сознательно губящего природу, которая не всегда соответствует практике и жизненному опыту людей.

На наш взгляд, общество заинтересовано в создании механизма сдержек и противовесов, ограничивающего власть элиты, премиального класса в социально приемлемых, справедливых рамках. Идеал, к которому можно стремиться, реализован в странах с наиболее низким уровнем коррупции.

Для успешного продвижения в этом направлении необходимо учесть, помимо экономических соображений, психологию элиты, ее интересы, цели и экзистенциальные потребности как немногочисленной, но могущественной социальной группы, способной в течение длительного времени удовлетворять свои желания за счет других граждан, а также психологию, культуру, национальные традиции населения при выборе тех или иных способов противодействия коррупции в сфере образования.

---

<sup>1</sup> Сайт «Transparency International». URL: [http://www.transparency.org/gcr\\_education/](http://www.transparency.org/gcr_education/) (дата обращения 01.03.2014 г.)

<sup>2</sup> *Савицкая Н.* Будущим выпускникам мешает коррупция // Независимая газета. 11 февраля 2014.

<sup>3</sup> Приказ Минобрнауки России №599 от 09 августа 2012 г. «Об утверждении Плана противодействия коррупции Министерства образования и науки Российской Федерации на 2012-2013 годы»

<sup>4</sup> *Лесков Н.С.* Сим воспрещается... // Собрание сочинений в 6 тт. Т. 3. М.: АО «Экран», 1993.

<sup>5</sup> Российская газета - Федеральный выпуск №4823 от 30 декабря 2008 г.

<sup>6</sup> French J.R.P., Raven B. The bases of social power // D. Cartwright and A. Zander (Eds.). Group dynamics. New York: Harper & Row, 1959

<sup>7</sup> Raven B.H. Political applications of the psychology of interpersonal influence and social power // Political Psychology. 1990. 11. P. 493-520.

<sup>8</sup> Сайт «Slon.ru». URL: <http://slon.ru/calendar/event/793621/> (дата обращения 02.03.2014 г.); Сайт «Полит.Ру». URL: <http://polit.ru/article/2012/09/10/pavlovsky/> (дата обращения 02.03.2014 г.); Сайт «Столица FM». URL: <http://finam.fm/archive-view/7080/> (дата обращения 02.03.2014 г.)

<sup>9</sup> Прохоров А.П. Русская модель управления. М.: ЭКСМО, 2007.