

УДК 323.2 (37)

КОРУПЦІЯ В ОСВІТНІЙ ГАЛУЗІ: ЗАГРОЗИ СТРАТЕГІЧНОМУ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Кононенко Костянтин Анатолійович;
Черненко Тетяна Василівна,
кандидат філософських наук

Досліджуються проблеми поширення корупції в освітній галузі. Проаналізовано причини, різновиди прояву корупційних дій в освітній сфері та окреслено можливі негативні наслідки цих процесів у стратегічній перспективі для України у разі подальшого укорінення цього явища. Запропоновано ряд дієвих кроків з метою поліпшення ситуації.

Ключові слова: рівень корупції в освітній галузі, показник базового рівня корупції в освіті, антикорупційна практика, якість освіти, соціальні інвестиції.

Проблема корупції в українському суспільстві усе ще залишається вельми актуальною, незважаючи на низку суттєвих законодавчих кроків, зроблених державою для посилення боротьби з цим явищем. Так, наприкінці 2012 р. Департаментом антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя Міністерства юстиції України було оприлюднено наступні дані: станом на грудень 2012 р. до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, внесено 5700 рішень судів першої інстанції щодо притягнення осіб до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень [2].

Довідково. Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, функціонує з 1 лютого 2012 р. Станом на 1 грудня 2012 р. до Міністерства юстиції України надійшло понад 62 тис. запитів від

державних органів, органів місцевого самоврядування з метою проведення спеціальної перевірки відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Згідно із щорічним Звітом про результати проведення заходів щодо протидії корупції у 2012 р., оприлюдненим Міністерством юстиції у квітні 2013 р., загалом органами внутрішніх справ складено протоколи про адміністративні корупційні правопорушення щодо 605 осіб, органами Служби безпеки України – щодо 769 осіб, органами Державної податкової служби України – щодо 92 осіб, органами Військової служби правопорядку у Збройних силах України – щодо 50 осіб. За результатами переданих до суду протоколів про адміністративні корупційні

правопорушення до відповідальності притягнуто 1987 осіб, які оштрафовані на загальну суму 2 млн 104 тис. грн [3]. Показово, що 137 осіб із них є освітянами (майже 7 % від загальної кількості).

Виклики, які спричиняє корупція, не є унікальними для України. Корупція як явище поширена фактично в усіх країнах світу, включно із країнами з розвинутими демократіями та економіками. Різниця полягає лише у масштабах і наслідках її розповсюдження.

Освічене суспільство – це стратегічний ресурс держави, який робить її конкурентоспроможною на світовому ринку. На думку експертів, нинішню ситуацію в українській освітній галузі можна характеризувати як кризову. Не останню роль у цьому відіграє корупційний складник, починаючи з навчальних закладів дошкільного типу і закінчуючи вищими навчальними закладами (ВНЗ). Дослідження корупції в галузі освіти, як і раніше, фокусуються в основному на поширеності цього явища, а не на причинах його існування.

Необхідно наголосити, що ситуація з корупцією в освітній галузі викликає значне занепокоєння серед активної частки громадянського суспільства у більшості країн світу. Про це свідчить підготовлений *Transparency International* новий Звіт про рівень світової корупції у галузі освіти, що був оприлюднений 1 жовтня 2013 р. Звернення міжнародної експертної організації до проблем саме освітньої галузі свідчить про те, що активізація боротьби з корупцією в освіті є важливою не лише для відповідності освітньому цензу чи повноцінному розвитку дітей, а й для виховання нового покоління, яке має мінімізувати корупцію як суспільне явище. Даний документ вимагає від урядів, міжнародних організацій, приватних підприємств і громадянського суспільства забезпечити належне врядування в освітній політиці в усьому світі.

Зокрема, презентуючи звіт, член правління *Transparency International U*. Лабелль зазначив, що освітні системи країн світу мають спрямовувати свої зусилля на підготовку «антикорупціонерів завтрашнього дня, школи вже сьогодні повинні бути вільними від корупції. Без значної дози доброчесності і за допомогою лише навчання нашим школам та університетам не вдасться підготувати майбутніх лідерів, які були б проти відмивання грошей. Приблизно п'ята частина світового населення у віці від 15 до 24 років – це молодь, яка має потенціал зупинити корупцію, виступаючи і в якості звичайних громадян сьогодні, і в якості лідерів у майбутньому» [6].

Соціальні інвестиції громадян у власне майбутнє приречені на поразку, якщо існуватиме можливість домогтися успіху нечесним шляхом, не докладаючи значних зусиль, і, таким чином, поповнити ряди некомпетентних майбутніх лідерів та непрофесіоналів. Корумпованість в освітній галузі ставить під загрозу не тільки суспільство, його майбутнє, а й навіть людське життя. (Підроблені або ж куплені дипломи непідготовлених лікарів, суддів чи інженерів, фіктивні науково-методичні дослідження, що здійснюються корумпованими вченими, призводять до передбачуваних незворотних наслідків).

Корупція у будь-якій сфері життя суспільства – асоціальне, аморальне та протиправне явище. Корупція в освіті насамперед впливає на найбільш уразливих членів суспільства, які втрачають можливість повністю реалізувати свій потенціал, що має наслідком збереження соціальної нерівності. Але, безперечно, найбільшої та особливої шкоди корупція завдає в освіті тим, що вона породжує соціальну терпимість до корупційних дій уже в юному віці.

Довідково. Відповідно до опитувань, більше половини населення України (51,1 % опитаних) ставиться до корупції як до ринкового механізму для вирішення власних проблем, не вбачаючи в цьому нічого поганого, понад 60 % бере активну участь у корупційних діях, і лише близько 36 % населення України готові протидіяти корупції. Цей досвід формує толерантне ставлення громадян до корупції [2]. «Лідерами» за корупційними діями є медичні та навчальні заклади.

Необхідно наголосити, що Україна у 2000 р. на Саміті Тисячоліття підписала Декларацію Тисячоліття і взяла на себе зобов'язання досягти Цілей Тисячоліття в галузі розвитку до 2015 р., **другою** за значимістю з яких для нашої країни є забезпечення **якісної** освіти громадян упродовж життя [1]. Збереження навіть існуючого рівня корупції в освітній галузі ставить під сумнів виконання цих зобов'язань: корупція в освіті має довгостроковий вплив, створюючи підґрунтя для подальшого укорінення її в суспільстві, спотворюючи аксіологічну парадигму його існування, а також завдає непоправної шкоди, зокрема й гальмуючи економічний розвиток країни, негативно впливаючи на можливе інноваційне зростання.

Аналіз освітніх послуг, отриманих населенням України за 2012 р., свідчить про те, що близько третини домогосподарств користу-

ються послугами ВНЗ (у т.ч. й першого рівня акредитації), а також середніх навчальних закладів (шкіл, коледжів, ліцеїв тощо). Послугами дитячих садків користуються 15,7 % домогосподарств. Ще 7 % представників опитаних домогосподарств відвідують різноманітні навчальні курси. За статистичними даними у 2011–2012 навчальному році навчалися: у дошкільних закладах – 1,2 млн осіб, загальноосвітніх закладах – 4,0 млн осіб, ВНЗ – 2,17 млн осіб [7].

Яскравим підтвердженням відсутності «безкоштовного» навчання є, на нашу думку, співвідношення офіційних і неофіційних (тобто сумнівних, а кажучи прямо, корупційних) платежів на освітні послуги, які можна вважати одним з **основних індикаторів** поширеності типових корупційних практик. Структура витрат українців на освітні послуги у середніх школах і дитсадках свідчить про те, що за рахунок 80 % сплати благодійних внесків та 40 % «неофіційних» платежів (подарунки, плата за сприяння у навчанні тощо) у користувачів освітніх послуг має створюватися **ілюзія безоплатної освіти**. Насправді молоді батьки продовжують жити за подвійними стандартами. З 2009 р. понад удвічі (з 3,1 до 6,9 %) зросла частка батьків, змушених вдаватися до нечесних вчинків заради прийому дитини до обраної ними школи. Збільшилася частка згодних або змушених платити за кращі оцінки для своїх дітей і тих, кого примушують до додаткового репетиторства у школі.

У ВНЗ частка офіційних платежів є значно вищою, ніж у школах і дитсадках, оскільки понад 60 % студентів навчаються на контрактній основі. Але навчання за контрактом не виключає примусових благодійних внесків, а також інших «неофіційних» платежів. Вражає те, що у структурі витрат населення на освіту частка офіційних платежів суттєво коливається в різних навчальних закладах (від 10,3 % у дитячих садках до 77,8 % на навчальних курсах), а **частка неофіційних платежів лишається стабільною величиною (в межах від 35 до 48 %)**. На нашу думку, саме ця величина є **показником базового рівня «корупційного складника» освіти**. Тобто батьки, отримуючи освітню послугу, в будь-якому випадку сплачують за навчання. Різниця полягає лише в тому, що благодійні внески досить часто набувають ознак корупційних платежів. Як показують численні дослідження впродовж останніх років в Україні, саме поширеність благодійних внесків є важливим чинником формування уявлень про корумпованість освітніх закладів, а з моральної точки

зору, ще й є руйнівним для самого поняття «благодійність».

Не менш важливими й такими, що потребують більш чутливих інструментів дослідження для їх ідентифікації та виявлення рівня поширеності є інші корупційні практики («торгівля впливом», «торгівля посадами», родинні зв'язки, плагіат тощо).

Які ж причини схильності освітньої галузі до корупції? По-перше, зважаючи на те, що частка бюджетних витрат на освіту достатньо вагома, ці фінансові ресурси в Україні зазвичай розподіляються через проходження адміністративних нашарувань, що в багатьох випадках не дає можливості здійснювати жорсткий контроль на шляху цих ресурсів від уряду до навчального закладу.

По-друге, непересічна суспільна значимість освіти також робить її привабливим об'єктом для корупційних маніпуляцій. Ті, хто надають освітні послуги, мають можливість вимагати, не маючи водночас доступу до більш високого рівня корупційного ланцюжка, а іноді навіть вимушені бути ланкою-посередником між споживачами освітніх послуг і чиновниками від освіти вищого рівня. Водночас батьки не завжди усвідомлюють, що стають суб'єктами корупційних дій, піддаючись бажанню забезпечити своїй дитині кращі можливості.

По-третє, збільшення кількості студентів у глобальному масштабі (з 32 млн у 1970 р. до 159 млн у 2008 р.) є свідченням того, що вища освіта перестала бути надбанням еліт [4, с. 426]. При цьому суспільне усвідомлення ролі вищої освіти для отримання людиною можливостей досягти більш високих кар'єрних і суспільних щаблів сприяє поширеності у ВНЗ корупційних ризиків. Освітні заклади, що не мають ефективного нагляду та контролю, найбільш схильні до корупції. У деяких випадках це підриває репутацію як ВНЗ, їх випускників, так і цілих освітніх систем.

Корупційними діями в освітній галузі у країнах Європи та США вважаються не тільки хабарництво, а й фальсифікація, шахрайство, спотворення інформації, різноманітні порушення професійної етики (у т.ч. сексуальні домагання), порушення контрактних умов, невмотивовані витрати, а також, безперечно, широко розповсюджений в українському суспільстві непотизм. На жаль, в українському антикорупційному законодавстві ці поняття не виділені окремо. Понад те, одним із пріоритетних напрямків боротьби з корупцією у країнах Західної Європи та США є викриття плагіату. Яскравим прикладом такої боротьби став корупційний скандал на юридичному

факультеті Західно-Чеського університету м. Пльзень [8]. Широко висвітлені у ЗМІ звинувачення німецьких високопосадовців у плагіаті відходять на другий план порівняно з відомостями про ув'язнення професорів одного із грецьких університетів за розкрадання коштів у розмірі 8 млн євро. Масштаби розголосу корупційних дій професорсько-викладацького складу освітніх установ і високопосадовців-освітян серед європейської спільноти не можуть не впливати на моральну пересторогу для нових корупційних дій.

В Україні протягом 2012 р. були приклади викриття корупційних дій викладачів, але сумнозвісний скандал з экс-ректором Національного університету податкової служби П. Мельником є яскравим прикладом підтвердження і хабарництва, і непотизму, і можливості уникнення покарання за корупційні дії в нашій країні. Показовим для українського суспільства є те, що тільки третина молодих людей, які продовжують навчання, оцінює корупцію як злочин; 33,5 % сприймають корупційні дії як можливість вирішити власні проблеми, а близько 20 % вважають прояви корупції **нормою сучасного суспільного життя**. Всеукраїнське репрезентативне опитування студентів, проведене фондом «Демократичні ініціативи» спільно з *Ukrainian Sociology Service* за результатами 2011 р. засвідчило, що 33,2 % опитуваних безпосередньо стикалися з корупцією у ВНЗ, 29,1 % чули про неї від тих, хто відчув її на собі, і тільки 37,7 % не мають такого досвіду [9, с. 19–20].

У переліку механізмів створення підґрунтя для корупційних дій можна зазначити і нарахування додаткових балів майбутнім абітурієнтам за всеукраїнські олімпіади та учнівські роботи, виконані під час різних конкурсів. Якщо олімпіади здебільшого все ж виправдовують своє існування, то організовані різними «академіями» конкурси нерідко перетворюються на додатковий заробіток для журі.

Слід наголосити, що запровадження з 2008 р. механізму зовнішнього незалежного оцінювання, яке стало обов'язковим при вступі до ВНЗ для всіх абітурієнтів з 2009 р., значно знизило рівень хабарництва саме при вступі. На жаль, корупційні дії було перенесено безпосередньо на навчальний процес: нині з корупцією у ВНЗ стикалися 74,6 % респондентів (при захисті дипломних робіт – 23,3 %, з метою запобігання відрахуванню з ВНЗ – 22,9 %, при вирішенні питань про відтермінування сесії, дострокової її здачі, отриманні дозволу на перескладання предмета – 11,5 % опитаних). Необхідно наголосити, що загрозовою є така тенденція: кількість

студентів, які стикалися з корупційними діями з боку викладачів або адміністрації ВНЗ, зростає із збільшенням терміну навчання. Особливо вражаючим є той факт, що найрозповсюдженішою корупція є на факультетах, де навчають майбутніх фахівців із права (66,3 % майбутніх юристів брали участь у корупційних практиках). Враховуючи високу корумпованість у правоохоронних органах та органах судової влади в Україні, можемо констатувати, що нині сподіватися на зниження рівня корупції у цій сфері марно.

На цьому тлі дуже непереконливими та несистемними є кроки Міністерства освіти та науки України, окремі накази якого лише фіксують порушення. Міністерством досі не створено стратегічної програми антикорупційних дій у сфері освіти. Найвагомим внеском у боротьбу з корупцією виглядають відкриття телефонних ліній довіри, які мають на меті оперативно реагувати на прояви хабарництва, а також одна з останніх ініціатив – лист Міністерства освіти і науки України «Про дотримання чинного законодавства України при наданні додаткових освітніх послуг у дошкільних навчальних закладах» від 12 листопада 2013 р. № 1/9–803 [5].

Випадки протидії хабарництву в освіті з боку правоохоронних органів зазвичай стосуються нижчого рівня адміністрації навчальних закладів. Діяльність ректорів, як правило, не перебуває під прискіпливою увагою, хоча у педагогічних колективах активно обговорюються випадки неприкритого непотизму та нецільового використання бюджетних коштів саме вищим керівництвом ВНЗ.

Швидка інформатизація суспільства робить можливим активне обговорення (зокрема в соціальних мережах) і студентами, і абітурієнтами як окремих випадків хабарництва та використання службового становища з корисливою метою, так і поширення оцінок загального рівня корупції в тих чи інших навчальних закладах, що має деструктивний вплив на формування морально-ціннісних засад молоді, укорінюючи толерантне ставлення до корупції як до різновиду неправової соціальної практики.

Висновки

Нині в Україні існує нагальна потреба застосування антикорупційних заходів на різних рівнях, оскільки суб'єктами корупційних відносин у країні є абсолютна більшість населення. Відповідно до антикорупційного законодавства, зокрема Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та

Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», критично важливим є застосування антикорупційних заходів на політичному, правовому, інституційному, управлінському, економічному та освітньому рівнях **одночасно**. Корупцію в освітній галузі слід розуміти як перешкоду для реалізації права людини на освіту. На наше переконання, Україні необхідно зробити акцент на правозахисному підході, враховуючи міжнародні зобов'язання держави у сфері дотримання прав людини, які будуть підґрунтям для формування і впровадження заходів задля боротьби з корупцією в галузі освіти.

Правова допомога з метою подолання корупції у сфері освіти не має обмежуватися кримінальним переслідуванням. Громадянське суспільство має підтримувати місцеві цивільні позови з метою відшкодування витрат та підтримки громадських інтересів.

Антикорупційну діяльність необхідно розглядати як невід'ємну частину поліпшення якості освіти загалом. Для антикорупційної практики в освітній галузі актуальним є застосування європейського досвіду. Зокрема, ефективним має бути наступний механізм дії: нормативно-правове забезпечення процесу освіти – підвищення професійного рівня керівництва та інституційного забезпечення управління галуззю – прискіплива увага з боку суспільства. Важливим питанням залишається **забезпечення вільного доступу до інформації, яка стосується розподілу та використання фінансових та інших матеріальних ресурсів, що отримуються навчальними закладами різних форм власності. Варто було б також запровадити широке оприлюднення щорічних звітів з фінансової діяльності навчальних закладів на офіційних сайтах.** Міністерство освіти і науки України має стати одним із основних дієвих учасників боротьби з корупцією як із перешкодою для якісної освіти й суспільного розвитку. Першим кроком на цьому шляху могло б бути прийняття Декларації про нульову терпимість до корупції як важливого елемента зміцнення доступу до якісної освіти.

Одним із важливих елементів у боротьбі з корупцією стало б законодавче впровадження вимоги подання інформації про витрати

при щорічному декларуванні доходів громадян (це правило мало б стосуватися передусім високопосадовців-освітян).

Одним з основних чинників подолання корупції в галузі освіти є доступ до інформації. Існує нагальна необхідність у законодавчому закріпленні норми про загальнодоступність даних в освітній галузі у зручному і простому форматі через інтернет-ресурси. Для підвищення прозорості до контролю за витратами, спрямованими на освітянські потреби, доцільно залучати громадськість: місцеві об'єднання вчителів, батьківські комітети тощо.

Ефективним механізмом для запобігання корупції та оцінювання якості надання освітніх послуг може стати обов'язкова **порівняльна звітність навчальних закладів за схемою «середній бал атестата учня – середній бал ЗНО, річний бал із обраного предмета – відповідний предметний бал ЗНО»**. За результатами перевірок у школах, де будуть виявлені разючі відмінності, необхідно проводити перетестування педагогічного колективу із залученням ЗМІ.

ВНЗ повинні мати у власних статутах прості, зрозумілі механізми проведення моніторингових оцінок принципів внутрішнього управління, що дозволило б студентам та іншим зацікавленим сторонам контролювати ефективність нововведень і роботи керівництва ВНЗ. Це надасть можливість для зміцнення репутації таких навчальних закладів.

Отримання нових правових знань українським суспільством, зокрема працівниками освітньої сфери, є нагальною необхідністю для досягнення кращого розуміння освіти як найважливішого інструменту у протидії корупції. Соціальна роль і значення школи та вчителів повинні знаходитися в авангарді освітньої та антикорупційної політики. Часто вчителі стають об'єктами корупційних звинувачень, але в багатьох випадках причина корупції вкорінена на більш високому рівні, а пересічні вчителі лише відчують її наслідки у вигляді банальної несплати заробітної плати, вимушених відпусток за власний кошт тощо. Провідну роль у подоланні корупції має відігравати молодь, яка є більш прогресивною і може стати чинником мобілізації громадської думки. Ця роль може бути посилена далі через мережу молодіжних груп та спільного навчання, соціальні мережі.

Список використаних джерел

1. *Millennium Declaration of the Millennium Development Goals for Ukraine* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/ukraine/en/home.html>

2. *Звіт* за результатами дослідження «Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка населення України, підприємців, експертів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/21891>
3. *Звіт* Міністерства юстиції України про результати проведення заходів щодо протидії корупції у 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/file/25706>, с. 3.
4. *Global Corruption Report: Education* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_education
5. *Про дотримання* чинного законодавства України при наданні додаткових освітніх послуг у дошкільних навчальних закладах : лист Міністерства освіти і науки України від 12.11.2013 р. № 1/9–803 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.interbuh.com.ua/ru/documents/onenews/11683>
6. *Transparency International: Ми маємо рецепт подолання корупції в освіті* : прес-реліз нового світового звіту Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/news/3005.html>
7. *Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2013 року* : стат. бюл. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm
8. *Пеленська О.* Як вигнали корупцію з чеського університету у Пльзні / О. Пеленська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24560473.html>
9. *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009, 2011.* Звіт за результатами соціологічних досліджень. – К., 2011. – 47 с.