

Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран  
Восточной Европы и Центральной Азии

# Добропорядочность образовательных систем Методика оценки отрасли

**Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран  
Восточной Европы и Центральной Азии**

**Добропорядочность образовательных  
систем  
Методика оценки отрасли**



## **Информация об ОЭСР**

ОЭСР — это форум, на котором правительства сравнивают свой политический опыт и обмениваются им, выявляют надлежащие практики в свете возникающих вызовов и продвигают решения и рекомендации с целью принятия более эффективной политики для лучшей жизни. Миссия ОЭСР – продвигать политику, улучшающую экономическое и социальное благополучие людей по всему миру. Узнайте больше на сайте [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

## **Об Антикоррупционной сети в Восточной Европе и Центральной Азии**

Созданная в 1998 году, Антикоррупционная сеть (АКС) в Восточной Европе и Центральной Азии поддерживает государства-члены в их усилиях по предотвращению и борьбе с коррупцией. Она является региональным форумом для продвижения антикоррупционной деятельности, обмена информацией, разработки наилучших практик и координации доноров с помощью региональных встреч и семинаров, программ взаимобучения и тематических проектов. АКС также служит основой Стамбульского антикоррупционного плана действий (СПД). Узнайте больше на сайте [www.oecd.org/corruption/acn/](http://www.oecd.org/corruption/acn/).

## **О Стамбульском антикоррупционном плане действий**

Стамбульский антикоррупционный план действий – субрегиональная программа обмена опытом, запущенная в 2003 г. в рамках АКС. Она поддерживает антикоррупционные реформы в Армении, Азербайджане, Грузии, Кыргызстане, Казахстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане путем анализа стран и постоянного наблюдения за внедрением рекомендаций участвующими странами, чтобы помочь с правоприменением Конвенции ООН против коррупции и других международных стандартов и наилучших практик. Узнайте больше на сайте [www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/).

## **О Центре прикладной политики и добропорядочности**

Центр прикладной политики и добропорядочности — неприбыльная организация, созданная в Софии (Болгария) как независимое учреждение для дальнейшей работы после анализа образования в Лаборатории институциональной коррупции Этического центра Эдмонда Дж. Сафра (Гарвардский университет). Центр является международным объединением исследователей, единомышленников и практиков, обеспокоенных распространенностью коррупции в образовании. Миссия Центра — объединить научные исследования, политику и практику, чтобы принести пользу государственным властям, практикам и деятелям в образовательной отрасли, расширяя их потенциал информированных действий для профилактики коррупции и продвижения добропорядочности в образовании. Узнайте больше на сайте [www.policycenters.org](http://www.policycenters.org).

## **Просьба цитировать настоящую публикацию следующим образом:**

OECD (2018), Добропорядочность образовательных систем: Методика оценки отрасли

не обязательно отражают официальные взгляды государств-членов ОЭСР.

Настоящий документ и любые карты, включенные в него, не посягают на статус или суверенность любой территории, не призывают к определению международных границ и названий любых территорий, городов или областей.

©ОЕСD2018

## **ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО**

Настоящая работа описывает методику оценки добропорядочности национальных образовательных систем (INTES): наводящие вопросы, теорию в основе и ожидаемые результаты. Методика помогает выявить в образовании практики, являющиеся коррупционными, и исследовать образовательные системы с точки зрения их уязвимости к таким практикам.

Автор методики и работы — Михайло Милованович из Центра прикладной политики и добропорядочности и Европейского фонд образования (Италия), в рамках Антикоррупционной сети в Восточной Европе и Центральной Азии. Написание работы стало возможным благодаря Программе поддержки образования от Фонда «Открытое общество» с предоставлением финансирования Директорату ОЭСР по вопросам образования и навыков и Центру прикладной политики и добропорядочности. Взгляды и мнения, изложенные в этой статье, принадлежат автору и не отражают официальную политику или позицию любой из этих организаций.

## БЛАГОДАРНОСТИ

При составлении отчета информацией и советами помогли многочисленные коллеги и практики в области образования и борьбы с коррупцией. Мы искренне благодарны каждому за формирование этой работы и помощь в усилении методики, благодаря чему ее результаты стали более полноценными и жизнеспособными.

Настоящий отчет не был бы возможен без участия, периодических или регулярных рекомендаций, комментариев и поддержки следующей группы людей — практиков, экспертов, авторитетов, лидеров и в высшей степени добропорядочных людей (далее список в случайном порядке): Иэна Уитмена, Симоны Блом, Кейт Лапхам, Татьяны Хаванской, Тинде Ковач-Серович, Вальца Калнинса, Андреаса Шляйхера, Иваны Ченерич, Томаса Веко, Давита Амиряна, Ольги Савран, Лоуренса «Ларри» Лессига, Майкла Деэвидсона, Паси Сальберг, Марка Сомоса, Ларисы Минасян, Марка Брэя, Елены, Мюриэль Пуассон, Адель Пеевой, Стивена Хейнемана, Лилит Назарян, Елены Сидоренко, Кэролайн Макреди, Андрея Кухарука, Джамия Салми, Антона Добарта, Елены Денисовой-Шмидт, Гарета Суини, Хью МакЛина, Катерины Обвинцевой, Аделины Марии, Симона Шварцмана, Алины Чубко, Мадлен Сербан, Аревик Анапиосян, Франсиско Мармолехо, Грега Вюрцбурга, Русудан Михелидзе, Дмитрия Котляра и Селима Гедуара.

На оценки и методику INTES также положительно повлияло конструктивное сотрудничество с такими международными партнерами как Институт международного образовательного планирования ЮНЕСКО, Transparency International и ПРООН.

## СОДЕРЖАНИЕ

<a href="#">БЛАГОДАРНОСТИ</a> .....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
I. ВВЕДЕНИЕ.....	8
Об этом отчете.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Аргументация оценок добропорядочности .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Образование под угрозой .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Проблема выведения борьбы с коррупцией в приоритеты для образования.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Детали исследования .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
II. ПРОТОКОЛЫ ОЦЕНКИ INTES И НАВОДЯЩИЕ ВОПРОСЫ.....	14
Допущения и логика в основе подхода.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Протокол А: Что такое нарушение добропорядочности? .....	17
Метод 1: Выявление нарушений, связанных с добропорядочностью.....	17
Метод 2: Описание нарушений, связанных с добропорядочностью .....	20
Протокол В: Что способствует нарушению добропорядочности?.....	24
Акцент на возможностях для нарушений .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Исследование элементов возможности .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Протокол С: Что мотивирует нарушение добропорядочности?.....	27
Акцент на мотивах правонарушения.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Исследование причин совершения нарушений участниками образовательного процесса.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Окончательные результаты INTES .....	31
Презентация результатов исследования INTES .....	31
Предоставление рекомендаций.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
III. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ КОНЦЕПЦИИ, РЕКОМЕНДАЦИИ И ТЕОРИЯ.....	34
Что такое добропорядочность в образовании? .....	34
Почему «добропорядочность» вместо «коррупции» в образовании?.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Дополнительные рекомендации по протоколу А .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Об обязательствах на кону и масштабе оценок.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
О доказательстве системности нарушений.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Дополнительные рекомендации по протоколу С.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
О мотивах (стимулах) коррупционного поведения .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Дополнительные рекомендации по внедрению протоколов В и С.....	43
IV. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВАМИ РЕЗУЛЬТАТОВ INTES: НЕСКОЛЬКО ПРИМЕРОВ.....	45
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРИМЕР ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ .....	47
Фаза 1: Подготовка и протокол А.....	48
Фаза 2: Анализ и протоколы В и С.....	49
Фаза 3: Валидация и рекомендации к действию .....	50
ЛИТЕРАТУРА .....	52

## СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1. Обзор практик, подпадающих под определение нарушений добропорядочности в образовании.....	21
Таблица 2. Нарушения, результаты образования и его бенефициары: примеры из Армении и Украины.....	30
Таблица 3. Структура раздела оценки в отчете INTES (Украина).....	32
Таблица 4. Пример рекомендаций по поводу неуместных дополнительных частных уроков в Армении .....	33
Таблица 5. Иерархия законов и примеры правил, стандартов и принципов в образовании.....	37
Таблица 6. Пример отраслей политики, на которые зачастую влияют соответствующие проблемы .....	44

## СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 1. Причинно-следственная модель INTES о нарушениях добропорядочности в образовании .....	15
Рисунок 2. Масштаб «нарушений добропорядочности» и «коррупционных правонарушений»: законодательство, ответственность, поведение.....	38
Рисунок 3. Несоответствие между результатами и ожиданиями в образовании как источник коррупционной угрозы .....	41
Рисунок 4. Недостатки в образовательной политике и практике и их актуальность для анализа добропорядочности .....	43
Рисунок 5. Этапы проведения оценки: информационное наполнение и организация процесса .....	47



## I. ВВЕДЕНИЕ

### Об этом отчете

Настоящий отчет описывает ряд взаимосвязанных протоколов оценки добропорядочности национальных образовательных систем (далее — протоколы или методика INTES): наводящие вопросы, теорию в основе и ожидаемые результаты. Цель протоколов – выявить образовательные практики, которые подпадают под определение коррупционных, и исследовать образовательные системы в аспекте их уязвимости для таких практик. Основное допущение — ответственность за проблемное поведение можно использовать более эффективно, если эти практики будут известны и хорошо описаны; кроме того, профилактика наиболее результативна, если основывается на улучшении образовательной политики и практики, поскольку коррупция — это следствие глубоко укоренившихся, системных проблем в отрасли.

INTES была инициирована в политическом контексте Антикоррупционной сети в Восточной Европе и Центральной Азии (АКС) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).<sup>1</sup> В 2009 году 25 государств-членов АКС объявили, что предотвращение коррупции в образовании является их приоритетом, и взяли на себя обязательство исследовать возможности решения проблемы внутри отрасли способами, доступными для политиков и практиков образования, и дополняя усилия других членов АКС по борьбе с коррупцией.<sup>2</sup>

Разработка протоколов INTES — процесс, который еще идет, а начался с целью выполнения обязательства, описанного выше. Цель этой деятельности — предоставить доказательства, которые проинформируют ответственных лиц, образовательных профессионалов и получателей образовательных услуг об условиях, в которых может процветать коррупция в их образовательных системах, а после — порекомендовать способы мобилизации образовательных реформ, чтобы улучшить эти условия и этим способом пресечь такие злоупотребления на корню. Протоколы содержат результаты для конкретных стран, но доказательства, собранные с их помощью, можно проанализировать на общие черты в аспекте проявления запрещенного или незаконного поведения и условий, в которых оно процветает. INTES также была очень полезна для углубленного мониторинга антикоррупционных реформ в образовании в рамках Стамбульского плана действий (СПД) АКС.

Протоколы INTES состоят из трех наводящих вопросов и методов оценки. Протоколы объединены теорией добропорядочности и коррупционного поведения в образовании, которая основывается на теории рационального выбора и обычной активности (Cohen & Felson, 1979), экономических моделях человеческого поведения (Becker, 1976), международных антикоррупционных стандартах и уроках, вынесенных во время оценок добропорядочности образования. Настоящие оценки были проведены с помощью INTES по поручению органов образования и гражданского общества в государствах-членах АКС (Сербии, Армении, Украине и Казахстане), а также в Тунисе Директоратом ОЭСР по вопросам образования и навыков и Центром прикладной политики и добропорядочности в партнерстве с другими организациями – например, МИПО ЮНЕСКО и ПРООН.

После краткого раздела с обзором образования как отрасли под угрозой коррупции отчет представляет аргументацию подхода к добропорядочности, протоколы и наводящие вопросы INTES и то, как они направляют сбор и анализ доказательств (раздел II). Далее следует описание

---

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/corruption/acn/aboutthenetwork/>

<sup>2</sup> Резюме соответствующих встреч и предложений доступны в (OECD-ACN, 2009) и (OECD-ACN, 2010).

теории и концепций добропорядочности в основе модели (раздел III), а завершается работа обсуждением ожидаемых результатов и их добавленной ценности. Отчет не обсуждает результаты стран по существу, но при этом время от времени предоставляет примеры работы с указанными странами, дабы проиллюстрировать аспекты теории и применения протоколов оценки.

## Аргументация оценок добропорядочности

### Образование под угрозой

Образование очень важно как для отдельных людей, так и для целых обществ. Существуют убедительные доказательства его социальных и экономических преимуществ, множество семей и учащихся считают его путем в лучшее будущее, страны официально объявляют его глобальным приоритетом для развития<sup>3</sup> и считают его страховкой от экономических трудностей и безработицы. Однако важность отрасли также сделала ее более уязвимой для коррупции.

Важность образования для растущего количества людей привела к серьезным изменениям в отрасли. Одно из них — массивное расширение, которое все еще продолжается. Хотя с 1999 года прошло приблизительно одно школьное поколение, количество учеников в дошкольных учреждениях выросло почти на 75% по всему миру, чистый охват начальным образованием<sup>4</sup> увеличился на 20%, большинство стран с низким и средним уровнем доходов внедрили бесплатное среднее образование, а к 2009 году количество студентов в университетах по всему миру выросло на 53% — до 150,6 млн. (Altbach, et al., 2009) (UNESCO, 2015a).

Еще одно изменение — диверсификация запросов к образованию. По мере роста количества учащихся они также стали более разными по способностям, возможностям, потребностям и социально-экономическому происхождению (Gomendio, 2017), создавая спрос на образование, которое будет не только доступным, но также справедливым и инклюзивным, приемлемого качества, свободным от дискриминации и чутким к потребностям отдельных учащихся (UNESCO, 2003) (UNESCO, 2015b). Новые, все более надежные и сравнимые в международных масштабах доказательства о достижениях школ и учащихся, рост вовлечения в процесс заинтересованных сторон — все это бросает вызов традиционным способам управления, преподавания и чтения лекций (Burns & Köster, 2016) и используется для аргументации широкомасштабных реформ.

Приоритеты и обязательства стран сместились соответствующим образом. Органы образования в большинстве из них признали необходимость изменений и создали национальные планы улучшений. Например, государства-члены ОЭСР инициировали более 450 школьных реформ с 2008 г., которые касаются всех аспектов школьного образования (OECD, 2015a). Многие развивающиеся страны начали широкомасштабные реформы школьного образования еще в 1990-х гг. (Tiongson, 2005). В высшем образовании и развитие, и развивающиеся страны взяли на себя обязательство гармонизировать системы высшего образования с «межгосударственными» инициативами (Teichler, 2004), такими как Болонский процесс, т.е. путем регулирования ключевых аспектов политики — например, управления университетами, обеспечения качества и структуры программ и степеней.

---

<sup>3</sup> Инчхонская декларация «Образование-2030: обеспечение всеобщего инклюзивного и справедливого качественного образования и обучения на протяжении всей жизни» призывает государства-члены ООН взять на себя обязательство «трансформировать жизни через образование», обеспечив «12 лет бесплатного, финансируемого государством, справедливого качественного начального и среднего образования» к 2030 году.

<sup>4</sup> Страны, для которых доступны данные.

Эти и другие текущие изменения подчеркивают важность образования и продвигают глобальный план его улучшения, но также и усиливают его уязвимость к коррупции. Международное образовательное сообщество признало, что коррупция является проблемой отрасли, причем достаточно важной, чтобы быть названной среди причин невыполнения задач, поставленных на первое десятилетие глобальной инициативы *Образование для всех (Education for All)*<sup>5</sup> (World Education Forum, 2000).

Например, один из проблемных аспектов образования — финансовые ресурсы (World Education Forum, 2000) (Hallak & Poisson, 2007). Масштаб образования, которое является самой крупной или второй по величине статьей в бюджете большинства стран (U4, 2006), разнообразие товаров и услуг, предлагаемых в отрасли, а также множество деятелей, вовлеченных в процесс на различных уровнях управления, открывают многочисленные и соблазнительные возможности для финансовых злоупотреблений.

Изменения в образовании могут усугубить эти риски, поскольку требуют постоянных инвестиций. С 1995 по 2011 гг. средние расходы на учащегося в странах ОЭСР выросли на 45% в школьном образовании и на 16% — в высшем (OECD, 2014), утвердив отрасль как одну из самых дорогих (OECD, 2015b), но также и все более сложных областей бюджетных расходов для управления (Burns & Köster, 2016). В то же самое время финансовая подотчетность и прозрачность редко оказывались в фокусе инициатив по улучшению образования. Например, из 450 реформ, названных выше, лишь около 9% были нацелены на управление образованием (OECD, 2015b), а из них только несколько стремились к улучшению финансовой подотчетности.

Еще одна уязвимость, которую можно связать с недавними изменениями, основана на важности образования для все большего количества людей и риске, что их растущие ожидания могут превысить имеющиеся ресурсы образовательных систем: это включает «естественное желание» (Transparency International, 2013b) родителей предоставить самый лучший выбор для своих детей, надежды студентов на перспективный выбор образовательного и карьерного пути, ожидания учителей в области профессионального признания и развития и пр. Существуют доказательства, что в странах, где образование стало «дефицитным товаром» (например, из-за нехватки мест в детских садах или школах), может быть распространено коррупционное или другое проблематичное поведение, поскольку участники образовательного процесса чувствуют себя вынужденными искать альтернативные пути, включая участие в коррупции, чтобы получить искомое.<sup>6</sup>

Хотя образовательные реформы основаны на спросе заинтересованных сторон и стремятся к улучшению ситуации, они могут повысить риск, описанный выше. Результаты реформ неопределенны (Wurzburg, 2010), могут не получить материального воплощения или даже привести к ухудшению исходного положения. Например, массовое закрытие дошкольных учреждений в бывших коммунистических странах в 1990-е гг., проводимое с благими намерениями, приводит к серьезному дефициту мест (Penn, 2011), что в свете растущего спроса на детские сады в некоторых странах сегодня (например, в Украине), создает риск коррупции (OECD, 2017a). Причины провала реформы могут быть многогранны — от нереалистичного планирования реформы с использованием доноров как движущей силы (Milovanovitch & Lapham, 2018) и недостатка ресурсов (The World Bank, 2015) (Crossley & Vulliamy, 1997) (Hillman & Jenkner, 2004) до внешних факторов за пределами влияния участников и учреждений образовательной отрасли (Tiongson, 2005).

---

<sup>5</sup> «Образование для всех» (EFA) — это глобальное движение за обеспечение качественного базового образования всем детям, молодежи и взрослым. Руководитель инициативы — ЮНЕСКО.

<sup>6</sup> См. (OECD, 2013a) (OECD, 2013b) (Milovanovitch, 2013) (OECD, 2017a).

Третья причина уязвимости образования — зависимость участников образовательного процесса друг от друга, что может способствовать злоупотреблениям (Hallak & Poisson, 2002). Учащиеся зависят от своих учителей/преподавателей и родителей, учителя и школы — от органов образования и иногда от родителей, родители зависят от учителей для достижения успехов в учебе их детьми, университеты зависят от государственного финансирования и оплаты за обучение по контракту и т.д. Эти отношения основаны на иерархии и власти, которыми могут злоупотреблять, дабы способствовать соучастию в коррупции (Milovanovitch, 2014).

Расширение образовательного предложения создает обстоятельства, которые могут содействовать таким злоупотреблениям. Большое количество получателей услуги также означает вовлечение большего количества людей и учреждений, заинтересованных в успехе учащихся и полагающихся на него — родителей, перспективных работодателей, доноров, СМИ и пр. Разнообразие требований, возникшее в результате, вынудило большинство стран прибегнуть к децентрализации процесса, считая, что местные потребности лучше всего удовлетворять на местном уровне (Burns & Köster, 2016). Многоуровневые среды с большим количеством заинтересованных лиц — реальность большинства современных или реформирующихся образовательных систем сегодня — могут поощрять участие и вовлечение на местном уровне, а также привести к большей подотчетности и честности.<sup>7</sup> Однако они также могут поощрять пособничество и в результате усложнять обнаружение нарушений (Milovanovitch, 2014), поскольку центральная власть и органы менее уполномочены «требовать честности» (Banfield, 1979), а склонность людей принимать участие в незаконных практиках проявляется чаще (Carbonera, 2000) (De Grauwe, 2013).

#### **Пример 1. Некоторые примеры коррупционного поведения в образовании**

Коррупция в образовании может проявляться в различных формах. Некоторые, такие как ненадлежащее использование средств для личной выгоды, мошенничество в закупках или фаворитизм в решениях о трудоустройстве на бюджетные должности, являются распространенными и хорошо известными рисками в государственном секторе в целом и рассмотрены в соответствующем законодательстве стран — например, уголовном и административном кодексах. Не так давно в Сербии директоров школ часто обвиняли в нецелевом использовании средств из частных источников — а именно предоставленных родителями для поддержки школ, в которых учатся их дети. В Армении учителей, директоров школ и сотрудников университетов нанимают и продвигают по служебной лестнице на основе личных и политических пристрастий, нарушая подробно прописанные процедуры найма и повышения, принятые для профилактики фаворитизма. В Украине недавняя кампания закупки учебников была отмечена доминированием только двух издательств, известных своим ненадлежащим влиянием на выбор учебных материалов учителями в школах на региональном уровне.

В других случаях коррупционное поведение может принимать более незаметные, свойственные отрасли формы; некоторые могут даже утверждать, что они слишком «мягкие», чтобы определять их как коррупцию. В таких разных странах как Сербия, Тунис или Казахстан школьные учителя и/или университетские преподаватели завышают или занижают оценки своим студентам либо в обмен на личную выгоду, либо для создания искусственного спроса на дополнительные (и платные) услуги — например, частные уроки. В Казахстане некоторые университеты оказались в невыгодном положении из-за мошеннических решений, принятых в рамках процедуры получения и удержания лицензии на деятельность. Это проявления коррупционного поведения, свойственные образовательной отрасли, но содержащие все компоненты коррупции как явления, такие как намерение и ненадлежащая личная выгода. Они могут становиться распространенными проблемами образования и иметь серьезное негативное влияние. Кроме того, их решение находится полностью в сфере полномочий органов образования.

Источники: (OECD, 2013a) (OECD, 2013b) (OSF - Armenia, 2016) (OECD, 2017a) (OECD-ACN, 2017)

<sup>7</sup> См., например, инициативу CheckMySchool на сайте [www.checkmyschool.org](http://www.checkmyschool.org). Она полагается на участие местного сообщества для внедрения честности и прозрачности на уровне отдельной школы.

Изменения всегда связаны с некоей неопределенностью и риском, но также представляют собой возможность. Вышеописанные изменения в образовании не только открывают возможности для коррупционных злоупотреблений, а и дают шанс на улучшение ситуации. Риски можно исследовать, чтобы узнать, как отрегулировать цели и стремления изменений в образовании, с тем чтобы они включали профилактику коррупции как глобальный приоритет отрасли, вместе с качеством, справедливостью и инклюзией.

### *Проблема выведения борьбы с коррупцией в приоритеты для образования*

Интерес членов АКС к потенциалу образования в области решения собственных растущих проблем с коррупцией отражает более общую тенденцию антикоррупционных решений, адаптированных к конкретным отраслям государственной экономики и полагающихся на участие самих отраслей. После определенного периода заключения многосторонних антикоррупционных соглашений — с 1994 по 2004 гг.,<sup>8</sup> акцент международного сотрудничества сместился с создания антикоррупционных стандартов на вопросы их внедрения (Armstrong, 2005). Это подтолкнуло страны к пересмотру антикоррупционных планов в сторону большей конкретности и ориентированности на действия, а также к выбору приоритетных отраслей, таких как образование.

Аргумент в основе этой тенденции – специализированные подходы могут мобилизовать поддержку отраслей, затронутых коррупцией, что в свою очередь повысит эффективность антикоррупционной политики, поможет вывести в приоритет отрасли под угрозой и мотивирует практиков из этих отраслей самих заняться обязательствами и решениями в области борьбы с коррупцией (Hussmann, 2007) (Fink & Hussmann, 2013). Сегодня государственные образовательные органы все чаще призывают к ответственности за предотвращение коррупции в своей отрасли – например, путем разработки планов добропорядочности и выведения в приоритет борьбы с коррупцией в ключевых аспектах политики и деятельности отрасли.<sup>9</sup> В регионе АКС планы добропорядочности для отрасли также становятся все более популярными (OECD, 2016).

Тем не менее, образование пока медленно реагирует на эти ожидания. Хотя внедрение антикоррупционных приоритетов на уровне отрасли и перспективно, для этого нужна способность выявлять и понимать коррупционное поведение, принимать и внедрять решения о противодействии. Первые современные попытки избавиться от проблемного поведения в образовании относятся еще к 1960-м гг.,<sup>10</sup> но пока что не все сегменты образования и страны в состоянии выполнять такую работу. Большую часть времени коррупция в образовании оставалась темой, сводящейся к научным исследованиям и проектам гражданского общества (поддерживаемых донорами). Иногда инициативы касались и добропорядочности научно-университетских кругов в целом, но участие органов образования, законодателей и практиков из всех остальных сегментов образования в лучшем случае оставалось ограниченным и несистематичным.

При этом существуют примеры, противоречащие утверждениям выше. Например, несмотря на мнения о широкой распространенности коррупции в образовании стран АКС<sup>11</sup> и тот факт, что значительное количество исследований образования полагается на факты из этих стран, их

---

<sup>8</sup> Среди примеров – Конвенция против взяточничества среди иностранных государственных чиновников ОЭСР (1997), Конвенции уголовного и гражданского права Совета Европы (1999) и Конвенция ООН против коррупции (2004).

<sup>9</sup> См., например, (OECD, 2017b) с обзором ссылок на образование в Восточной Европе и Центральной Азии.

<sup>10</sup> В октябре 1966 г. Международная организация труда и ЮНЕСКО выпустили первые совместные рекомендации о статусе учителей, согласно которым страны должны требовать от учителей выполнять свои обязанности согласно этическим и профессиональным стандартам. Эти же организации опубликовали подобный набор рекомендаций в 1997 г. для профессионалов в области высшего образования.

<sup>11</sup> (Transparency International, 2013a) (Transparency International, 2017)

образовательное законодательство и подзаконные акты продолжают в целом избегать проблемы. До недавнего времени коррупция не обсуждалась ни в одной национальной стратегии развития образования (Sahlberg, 2009). В глобальном масштабе ни одна группа государств не начала переговоры о совместных обязательствах и действиях против коррупции в образовании, несмотря на все научные доказательства ее превалентности и вреда, который она приносит. Кроме недавних, но немногочисленных примеров стран, включивших положения о коррупции и добропорядочности в свое образовательное законодательство (например, Украина) и нескольких перспективных инициатив, которые пока только зарождаются,<sup>12</sup> образование в Восточной Европе и не только все еще имеет проблемы с добропорядочностью (UNESCO ИЕР, 2015) и не в состоянии сформулировать убедительные, комплексные и общетраслевые ответы на коррупционные вызовы.

Протоколы оценки INTES — попытка предоставить способ борьбы с некоторыми причинами такого дефицита. Они помогают собирать доказательства, которые послужат наведению мостов между учеными, активистами, практиками и политиками в области образовательной коррупции. Цель — предложить представителям этих групп, включая практиков борьбы с коррупцией, подход и понимание, чтобы они смогли объединить усилия в достижении одной и той же цели: образовательных учреждений, способных противостоять коррупции.

## Детали исследования

Протоколы INTES составлены для оценки добропорядочности национальных образовательных систем. «Образовательная система» включает все образовательные учреждения, невзирая на форму собственности или финансирования (UIS/OECD/EUROSTAT, 2002), а также органы, устанавливающие условия их деятельности и следящие за их работой. В этих рамках система INTES ограничена учреждениями с аккредитацией или лицензией на выдачу подтверждений о прохождении учебных программ (сертификатов, степеней или дипломов) путем официального обучения и связанных с ним услуг.

Применение протоколов INTES имеет общие структурные и процедурные элементы с практикой обзоров ОЭСР, описанных в (OECD, 2003). Как и эти обзоры, оценка INTES требует основы для проведения; содержит набор критериев и вопросов, направляющих сбор доказательств, согласно которым и проводится оценка; проводится в команде, состав которой определен некоторыми требованиями; включает ряд процедур, выполнение которых приводит к получению окончательного результата (отчета).

Основа для проведения INTES – официальный запрос национального органа, который является получателем доказательств и результатов оценки INTES. Пока что такие запросы приходили из национальных образовательных или антикоррупционных органов (например, в Сербии, Тунисе, Казахстане и Украине), а также от гражданских организаций (Армения).

Критерии, направляющие сбор и оценку доказательств, основаны на обязательствах страны в области образования и борьбы с коррупцией согласно ее статутам, положениям, национальным стратегиям и международным соглашениям, таким как международные антикоррупционные стандарты, конвенции о правах человека, рекомендации о национальном образовании и пр. Вопросы, ориентирующие на оценку добропорядочности, сосредоточены на политическом контексте и проявлениях коррупционных практик в образовании и будут описаны подробнее в следующем разделе настоящего отчета.

---

<sup>12</sup> Среди примеров — Познаньская декларация о приоритете этики и борьбе с коррупцией в образовании (Tannenbergh, 2015), Общеввропейская платформа по этике, прозрачности и добропорядочности в образовании (ETINED, 2015) и Рекомендации по борьбе с коррупцией в образовании (CHEA & UNESCO-ИЕР, 2016).



Оценку INTES может проводить международная организация, университет и/или научно-исследовательское учреждение, гражданская организация, команда независимых экспертов или комбинация вышеназванных участников.<sup>13</sup> Вне зависимости от выбранного варианта оценка полагается на участие национальных партнеров и институтов в форме координации, операционной помощи и предоставления рекомендаций о национальном контексте.

Окончательный результат этой работы – отчет оценки добропорядочности, который содержит доказательства и анализ согласно основным вопросам. Работу можно организовывать различными способами – например, как последовательность операционных и организационных шагов, описанных в Приложении к настоящему отчету.

## II. ПРОТОКОЛЫ ОЦЕНКИ INTES И НАВОДЯЩИЕ ВОПРОСЫ

### Допущения и логика в основе подхода

Оценить добропорядочность образовательной системы означает установить, вовлекаются ли участники образовательного процесса в коррупционные практики, а если да – определить, как условия, в которых они получают (или предоставляют) учебный опыт могут играть в этом свою роль. «Коррупционные практики» могут касаться коррупционного поведения, за которое существует уголовная ответственность (Heuneman, 2004), но также и более мягких действий, присущих отрасли, которые ставят под угрозу добропорядочность образования при том, что не являются коррупционными по международным стандартам. Такие связанные с добропорядочностью нарушения могут повлечь за собой административную или дисциплинарную ответственность.<sup>14</sup>

Объяснять причины проблематичного поведения людей в образовании можно по-разному. Один из вариантов – интерпретировать их действия как обычную деятельность (Cohen & Felson, 1979; Lilly, et al., 2014), на которую влияет способ функционирования их образовательной системы — это форма реакции на проблемы в этой системе, которые дают им стимулы и возможности прибегать к коррупционному поведению. Поразмышляйте над следующими примерами:

- родители, которые хотят, чтобы их ребенок учился в единственной хорошей школе района, и вынуждены проложить себе путь «благотворительными взносами», потому что эта школа переполнена и использует незаконные процедуры доступа (OECD, 2017a);
- учителя, которые соглашаются завышать оценки учащимся в обмен на гарантию трудоустройства — в стране, где оценка классной работы неэффективна, а решения о найме могут быть произвольными (OSF - Armenia, 2016);

---

<sup>13</sup> Именно так произошло с оценкой (анализом) добропорядочности образования Украины в 2017 году (OECD, 2017a), окончательный *отчет* по которому был подготовлен внешней организацией (Центр прикладной политики и добропорядочности) и командой независимых экспертов, но был выпущен ОЭСР, которая также была получателем запроса на оценку.

<sup>14</sup> Некоторые исследователи называют эти формы проблемного поведения «профессиональными правонарушениями» (Heuneman, 2004). Для упрощения восприятия настоящий отчет может иногда использовать термины «коррупция» и «коррупционное правонарушение» как синонимы для слов «нарушение», «нарушение, связанное с добропорядочностью или коррупцией», «нарушение добропорядочности» и «проступок».

- учащиеся, которые берут платные частные уроки у собственных учителей, чтобы решить проблему неэффективного обучения в школе — в стране, где учителя могут безнаказанно проводить такие занятия несмотря на конфликт интересов (OECD, 2013a) (OECD, 2017a);
- преподаватели, которые вынуждены работать на нескольких плохо оплачиваемых работах и потому готовы терпеть нечестные практики студентов — в университетах с минимальными санкциями за списывание или их отсутствием (OECD, 2017a).

В основе этих и других примеров проблематичного поведения — результат образовательной системы (например, лучшая оценка, трудоустройство преподавателя, диплом/степень, доступ к выбранной школе или факультету, более высокий доход и т.д.), человек или люди, уполномоченные предоставить этот результат незаконным или запрещенным путем, а также требующий результата (и нуждающийся в нем). Вышеприведенные примеры показывают, как условия в образовательной системе могут повлиять на действия как со стороны спроса, так и со стороны предложения в случае нарушений. Проблемы в ключевых областях, таких как оценка учащихся, трудоустройство учителей или доступ к образованию, могут предоставить причины и возможности получить то, что нужно, незаконным или запрещенным путем.

Задача протоколов оценки INTES — изучить эти проблемы и нарушения, к которым они могут приводить. Первый протокол (А) собирает информацию о нарушениях, второй протокол (В) помогает изучить способы (возможности) совершения нарушений, а третий протокол (С) исследует результаты образования, которые мотивируют нарушения, включая факторы, не дающие предоставить эти результаты разрешенными способами. Для каждого из трех протоколов есть наводящие и дополнительные вопросы:

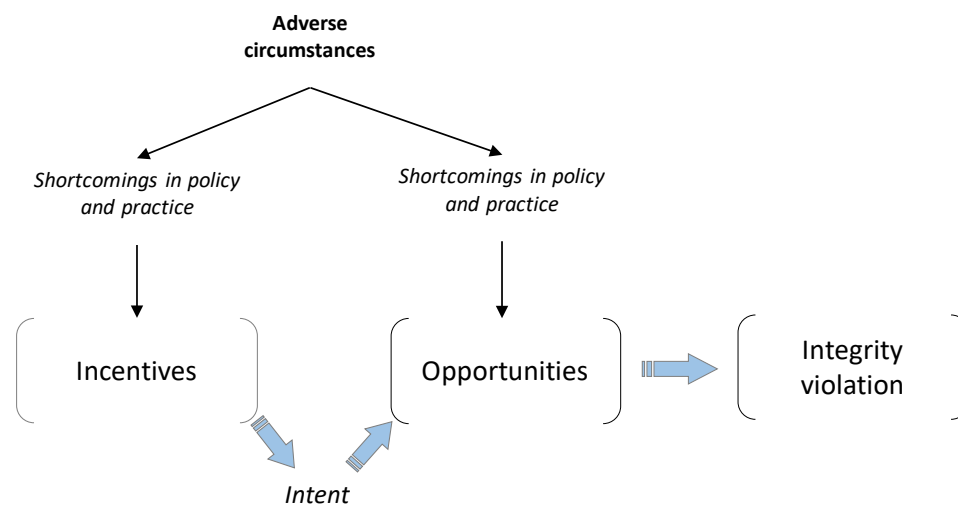
- Протокол А: Какие нарушения добропорядочности происходят в образовательной системе?
- Протокол В: Что дает возможность этим нарушениям совершиться?
- Протокол С: Что мотивирует нарушения?

Вопрос А требует выявления и описания коррупционных практик, включенных в оценку, в то время как вопросы В и С предоставляют обзор обстоятельств (т.е. проблем политики) в образовании, которые создают возможности и стимулы для участников образовательного процесса прибегнуть к такой практике.

Эти три понятия — нарушения, возможности, мотивы (стимулы) — являются переменными в причинно-следственной модели INTES, согласно которой каждое образовательное нарушение, связанное с добропорядочностью, обусловлено определенными обстоятельствами в отрасли, которые мотивируют такое нарушение и способствуют ему (Рисунок 1).

**Рисунок 1. Причинно-следственная модель INTES о нарушениях добропорядочности в образовании**





Например, данные, собранные в исследовании INTES в Армении в ответ на вопрос А, подтвердили, что ненадлежащее признание достижений учащихся — широко распространенное нарушение в среднем образовании страны. Изучение ответов на вопрос В показало недостатки в схеме оценки классной работы, что стало фактором, который сделал нарушение возможным. Анализ информации о профессиональной ситуации учителей в ответ на вопрос С выявил проблемы, которые объясняют готовность большинства учителей прибегать к проблематичному поведению, поощрять и/или терпеть его. Эти проблемы включали финансовую зависимость школ от взносов родителей, а также практики работы с кадрами, вследствие которых трудоустройство учителей находилось под постоянной угрозой прекращения (OSF - Armenia, 2016).

Как показывают дальнейшие примеры в настоящем отчете, причинно-следственная модель INTES эффективно разъясняет ситуацию, но при этом считать ее надежным прогностическим инструментом нельзя. Как и в других контекстах и дисциплинах, объединение причинно-следственных объяснений и прогнозов может быть концептуально проблематичным и приводить к непригодным результатам (Shmueli, 2010). Действительно, не все участники образовательного процесса прибегают к коррупционному поведению, столкнувшись с неблагоприятной ситуацией. Сложности с доступом к образованию, неудовлетворительные условия работы, недостаток финансирования или перегруженная учебная программа — все это не означает, что разочарованные родители, ученики, учителя и все остальные обязательно прибегнут к коррупции. Даже в ситуациях, где коррупция стала нормой поведения для решения «проблем», у людей до сих пор есть выбор, и некоторые из них предпочитают поступать честно, а не «идти по течению». В Украине такие (редкие) люди получили прозвище «белые вороны» (OECD, 2017a). Верно и обратное — даже в самых лучших условиях для образования могут наблюдаться люди, которые получают максимальную выгоду незаконным способом, если появится такую возможность. К сожалению, имеющийся опыт оценок INTES показывает, что оба примера скорее описывают исключения, чем правила.

Следующие разделы подробно описывают каждый из трех протоколов INTES и их применение.

## Протокол А: Что такое нарушение добропорядочности?

В оценке каждой страны цель первого протокола INTES (протокола А) — определить, какие практики в образовании достойны включения в оценку, а затем описать их. У протокола есть метод для каждого из двух заданий, как описано ниже.

### *Метод 1: Выявление нарушений, связанных с добропорядочностью*

#### Зачем выявлять?

В опросах и исследованиях, фокус-группах и интервью образовательные деятели с готовностью называют многие практики в образовании «коррупционными».<sup>15</sup> Некоторые из них, такие как растрата средств или злоупотребление властью, считаются коррупционными согласно международным стандартам и влекут за собой уголовную или административную ответственность в любой отрасли, включая образование. Другие нарушения могут быть более свойственны именно этому сектору, такие как списывание, незаконный доступ к образованию, неформальные родительские взносы для школ, неуместные дополнительные частные уроки и пр. Хотя и не такие серьезные, они представляют собой большинство коррупционных проблем в образовании и именно на них сосредотачиваются международные эксперты, рассуждая о проблеме.<sup>16</sup> Несмотря на информирование и заявление о них как о нарушениях они не всегда могут описываться в статутах и законах стран – как минимум тех, для которых существует такая информация.<sup>17</sup>

Несоответствие между тем, что участники образовательного процесса называют коррупцией, и ее определением в законе усложняет выбор практик к освещению в оценке добропорядочности отрасли. Если все, что участники описывают как нарушение, включать без дальнейшей проверки, существует риск, что оценка будет сосредоточена на практиках, которые не классифицируются как нарушения. Например, некоторые формы преподавания, такие как частные дополнительные уроки, известны своим негативным влиянием на справедливость и равенство доступа к общему образованию (Bray, 2003) и часто характеризуются участниками образовательного процесса как «коррупционные». Однако только некоторые из этих форм нарушений не просто вредны, а и являются проблемой добропорядочности, за которую профессионалы в области образования могут понести ответственность — например, когда они дают частные уроки собственным ученикам из школы за деньги и ставят такие уроки условием для сдачи экзаменов (Bray, 2009). Еще одна проблема с определением коррупционного поведения на основе личных историй — участники образовательного процесса находятся под влиянием культурного и национального контекстов, которые могут быть чрезмерно терпимы к коррупции.

Напротив, если оценку ограничить только теми практиками, за которые существует ответственность на момент анализа, даже такие немногочисленные, явно незаконные действия могут «потеряться», потому что они не всегда рассматриваются в статутах и законах. Вышеприведенный пример иллюстрирует как раз такой случай. Хотя многие страны внедрили правила, запрещающие дополнительные уроки, описанные в примере, другие (например, Украина или Тунис) могут не иметь таких правил несмотря на то, что практика содержит механизм вымогания незаслуженных средств и считается конфликтом интересов в любой стране.

---

<sup>15</sup> См. (Heyneman, 2004), (Rumyantseva, 2005), (U4, 2006) или (Hallak & Poisson, 2007)

<sup>16</sup> См. описание форм коррупции в образовании (Hallak & Poisson, 2007) и то же десятилетием позже в (Transparency International, 2013b).

<sup>17</sup> Сербия, Тунис, Украина, Казахстан и Армения.

Поэтому начинать анализ рекомендуется с широкого взгляда, например с многочисленных практик, в которые вовлечены участники образовательного процесса и о которых они рассказывают, а затем их следует сузить до того количества, которое можно описать как нарушения, связанные с коррупцией и подлежащие наказанию. Необходимо выбрать именно те, чья актуальность для добропорядочности и коррупции несомненна и остается таковой несмотря на то, отражены ли эти практики в национальном законодательстве.

Первый метод протокола INTES управляет вышеуказанным процессом, определяя критерии отбора и предписывая, как их выполнять. Несмотря на неоднозначность и очень разные проявления коррупции в образовании нарушения, связанные с добропорядочностью, имеют общие свойства, которые остаются такими же в различных образовательных контекстах и отличают их от других форм проблемного поведения в образовании. Метод идентификации определяет критерии, основанные на этих свойствах, и оценивает практики в образовании, чтобы решить, считаются ли они нарушениями добропорядочности.

Эти свойства и соответствующие критерии оценки описаны в следующем разделе. Они очень полезны для выявления практик, на которых должна акцентироваться оценка добропорядочности в каждой стране, и особенно помогают принять решение, стоит ли учитывать поведение, которое описывают как «коррупционное», но при этом оно может и не быть (адекватно) описано в законодательстве.

### Свойства и критерии

Свойства «нарушения, связанного с добропорядочностью» можно описать через интенциональное определение. Интенциональное определение кладет в основу значение термина и условия, в которых он может использоваться, без ограничения конкретным объектом (Cook, 2009; Fitting, 2015). При определении таким образом термин «нарушение добропорядочности» может быть применим к любой практике в образовании, известной или только развивающейся, если она обладает свойствами, указанными в определении термина.

INTES определяет нарушение, связанное с добропорядочностью, как коррупционное действие одного или нескольких участников образовательного процесса, которое противоречит правилам, стандартам и принципам, применимым в образовании. По этому определению:

- «Участники образовательного процесса» означает профессионалов, учащихся, заинтересованных лиц (например, родителей) и/или органы образования, включая учреждения, устанавливающие условия в образовательной системе и следящие за ее эффективностью;<sup>18</sup>
- «Коррупционное действие» означает намеренное действие, предпринятое для получения личной выгоды в нарушение правил, стандартов и принципов образования;<sup>19</sup>
- «Личная выгода» может быть чем угодно, имеющим существенную ценность для участников нарушения добропорядочности; к ней могут относиться деньги, услуги, результаты образования (например, диплом), а также выплаты и льготы, связанные с трудоустройством;

---

<sup>18</sup> См. также (Smith & Hamilton, 2016).

<sup>19</sup> См. также (Heuneman, 2004) с обсуждением личной выгоды как элемента коррупционного поведения в образовании и (OECD, 2007, p. 21 ff).

- «Правила, стандарты и принципы» ссылаются на государственные и международные нормы, требования и рекомендации, относящиеся к образованию, которые обязалась выполнять страна, например первичное и вторичное законодательство, но также международные конвенции, антикоррупционные стандарты и пр.

Свойства в этом определении устанавливают «необходимые и достаточные условия» (Betz, 2011), при которых образовательную практику можно описать как «нарушение добропорядочности» (НД):

1. Первое условие (критерий) НД: практика должна относиться к образовательной отрасли. Это означает, что для достижения планируемых результатов она должна включать участников и результаты образовательного процесса, а также официальные образовательные среды.
2. Второе условие НД — практика должна быть незаконной или запрещенной. Это означает, что те, кто в ней участвует, нарушают установки, которые обязаны выполнять страны и образовательные учреждения в форме правил, стандартов и принципов, применимых к образованию.

Это также включает случаи, в которых практика может быть не определена в национальных статутах и законах, но все равно противоречит существующим национальным и международным обязательствам стран и образовательных учреждений. В вышеприведенном примере с репетиторством страны, которые не определили данную практику как нарушение (например, Украина), могут иметь законы, регулирующие конфликты интересов и применимые в этом случае (OECD, 2017a), и включить в их цели объективность и честность оценивания учащихся.

3. Третье условие НД – практика должна быть намеренной. Интенциональность или «интенция» (фр.: *un dol* или *élément moral*; нем.: *der Vorsatz*) описывает решение получить личную выгоду, полностью осознавая незаконность или запрещенность действия.<sup>20</sup>

Это условие важно, поскольку отклонения от правил, стандартов и принципов в образовании могут случаться из-за незнания или некомпетентности, а не с целью преследования личных интересов. Хотя ненамеренное нарушение правил в образовании не освобождает нарушителей от ответственности и может точно так же вредить добропорядочности в отрасли, оно не считается нарушением добропорядочности согласно вышеприведенному определению.

4. Четвертое и последнее условие НД – такая практика должна происходить во всей системе. Это означает, что она происходит или может ожидаться<sup>21</sup> неоднократно и касаться более одного образовательного учреждения и группы участников

<sup>20</sup> Дальнейшие версии этого определения и рассуждения о понятии «намерения» можно найти в (Lacey, 1993). Примеры описания намерения в национальном законодательстве содержатся в *Bürgerliches Gesetzbuch*, ст. 276, доступно по адресу <https://dejure.org/gesetze/BGB/276.html> (просмотрено 16 июня 2017 г.), либо *Code pénal*, ст. 121, доступно по адресу <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIART1000006417208&dateTexte=20170617>. Для прочтения обзора об описании намерения в международных антикоррупционных соглашениях обратитесь к (OECD, 2007, p. 26ff).

<sup>21</sup> Подробное толкование формулировки «может ожидаться» (“can reasonably be expected”) содержится в решении Европейского суда справедливости от 28 декабря 2012 года по адресу <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CJ0019&from=EN>

образовательного процесса. Единичные, случайные примеры проблемного поведения не должны считаться показательными для состояния добропорядочности в образовательной системе.

### **Пример 2. Использование метода: Украина**

Результат метода идентификации — подборка практик, которые будут описаны в оценке добропорядочности. Многие участники процесса в стране могут быть заинтересованы в результатах этого метода, поскольку выбранные практики определяют акцент и объем всей последующей работы. Соответственно, важно, чтобы оценка практик согласно четырем критериям НД была инклюзивной, но также как можно более беспристрастной и надежной. Для этого — той мерой, которой не нарушается выполнение всех четырех критериев НД — метод можно адаптировать к различным национальным контекстам.

Например, в Украине оценка добропорядочности началась с обзора практик в дошкольном, школьном и высшем образовании. Обзор основывался на первоначальном списке с предложениями от органов образования, дополненный национальным координатором и местными партнерами-исследователями. Таким партнером стал независимый институт образовательных исследований,<sup>22</sup> в то время как техническое задание координатора включало предоставление информации и данных, мобилизацию национальных экспертных знаний и координацию с национальными партнерами по составлению списка нарушений добропорядочности, на которых будет сосредоточена оценка.

Верификация первоначального списка нарушений добропорядочности (списка НД) проводилась командой международных экспертов, которые полагались на кабинетные исследования, обзор официальной информации и отчеты третьих сторон, данные, законодательство и информацию из (социальных) медиа для оценки практик, предложенных уполномоченными органами и дополнения списка практиками, соответствующими критериям НД. Результаты метода идентификации затем были переданы органам образования и представителям гражданского общества, и одобрены ими с условием, что список НД может дополняться по мере продвижения процесса оценки.

### ***Метод 2: Описание нарушений, связанных с добропорядочностью***

Второй метод в протоколе А описывает свойства практик в списке НД. Он фиксирует свойства, общие для всех нарушений добропорядочности (например, как они обеспечивают личную выгоду в нарушение законных обязательств), но также и конкретные черты, отличающие их друг от друга — например, результат образования, который обеспечивает каждое нарушение (лучшая оценка, поступление в школу, учительская должность и пр.), вовлеченных участников образовательного процесса или конкретные действия, предпринимаемые ими (проведение частных уроков, манипулирование решениями о приеме в школу, списывание на экзаменах и пр.).

В зависимости от нарушения и особенностей страны, информация, полученная с помощью этого метода, может быть разной по объему и детализации, но как минимум будет описывать, как происходит соответствующая практика и почему она считается нарушением добропорядочности. Для этого в описании должно быть хотя бы четыре элемента: определение практики, описание того, как она происходит в оцениваемой образовательной системе, доказательства ее распространенности и перечисление обязательств, которые она нарушает. В более свежих оценках информация также включала описание области образовательной политики, в которой происходит нарушение (например, оценка успешности учащихся в школе, доступ к высшему образованию и т.д.).

<sup>22</sup> В Сербии местными партнерами были отдельные исследователи с различных факультетов Белградского университета. В Тунисе партнерами была группа местных общественных организаций, а в Армении — несколько исследовательских организаций по поручению Фонда «Открытое общество». У Армении был проверенный опыт работы в области анализа образования и коррупции, а также отдельные исследователи, специализирующиеся на этой теме.

## Шаг 1: Определите нарушение

Применение метода полезно начинать с определения каждой практики, включенной в список НД. Для справки можно использовать нижеприведенную Таблицу 1. В ней содержится обзор практик и определений, которые рассматривались и/или включались в оценки добропорядочности, проводимые согласно протоколам INTES.

**Таблица 1. Обзор практик, подпадающих под определение нарушений добропорядочности в образовании**

№	Название	Определение практики
1	Запрещенные способы доступа к образованию	Периодический отказ в доступе к образованию или его предоставление ответственными лицами в обмен на ненадлежащую выгоду или ее перспективу.
2	Неуместные дополнительные частные уроки	Уроки, проводимые учителями в частном порядке для получения личной выгоды в дополнение к общему образованию своим же учащимся по предметам, которые они преподают, с целью продвижения учащихся в учебном процессе.
3	Политизация образования	Создание и продвижение политических и квазиполитических связей, приверженностей и контактов в (государственном) образовании с целью использовать их для личной или политической выгоды.
4	Ненадлежащее признание достижений учащихся	Намеренное завышение или занижение оценок учащихся в общем образовании и мошенничество в выдаче дипломов/сертификатов в обмен на личную выгоду или ее перспективу.
5	Фаворитизм в кадровых решениях	Перераспределение государственных ресурсов в форме трудовых договоров, продвижений по карьерной лестнице и социальных выплат в пользу родственников, друзей, коллег или близких теми, кто принимает кадровые решения.
6	Злоупотребление средствами в образовании	Растрата активов (средств) в образовании теми, кто ими не владеет, но имеет поручение распоряжаться расходами или контролировать их.
7	Мошенничество при закупках	Использование мошеннических схем для закупки товаров и услуг образовательным учреждениям с целью личного обогащения.
8	Нечестность в обучении	Ненадлежащее представление выполненной работы и/или приобретенных знаний и навыков с помощью мошенничества (включая плагиат) учащимися, которые стремятся получить официальное признание своих достижений.
9	Мошенничество при получении аккредитаций и лицензий	Использование мошенничества, включая личные услуги или их перспективу, для получения лицензии на деятельность, выдачу дипломов и/или аккредитацию учебных программ.

## Шаг 2: Опишите проявления нарушения

Определение необязательно объясняет, как именно происходит нарушение добропорядочности. В зависимости от того, кто вовлечен в процесс и на каком уровне образования



это происходит, одно и то же нарушение может проявляться по-разному. Например, незаконные пути получения доступа к дошкольному образованию скорее всего будут отличаться от тех, которые используются для поступления на магистерские программы. Определенное поведение, являющееся нарушением, вовлеченные в него участники образовательного процесса, способы и методы, используемые ими для получения результатов образования благодаря нарушению, могут отличаться в зависимости от страны и иногда даже внутри ее — на разных уровнях образования и в разных образовательных учреждениях.

Например, оценка INTES образования в Армении от 2016 года показала, что ненадлежащее признание достижений учащихся было особенно распространено на последнем году общего среднего образования. В этот момент образовательного процесса ученики прогуливают уроки для подготовки к университетским вступительным экзаменам, в то время как школьные учителя выставляют им оценки заочно. Это же нарушение было широко распространено и в высшем образовании Армении, но принимало другую форму. Студенты государственных университетов сообщали, что дают взятки преподавателям в обмен на лучшие оценки либо покупают их книги/конспекты как гарантию сдачи экзаменов (OSF - Armenia, 2016).

Еще один пример — из Украины, где оценка добропорядочности показала, что незаконный доступ к образованию является серьезной проблемой на всех его уровнях, но используемые «схемы» отличаются. В то время как директора детских садов манипулируют списками ожидания в обмен на «добровольные» взносы от родителей, директора школ завышают результаты вступительных экзаменов в пользу детей из более влиятельных и/или богатых семей (OECD, 2017a).

Важно собирать и описывать такую информацию для каждого нарушения в списке НД: что именно происходит и где, кто и каким образом вовлечен в процесс, искомый результат и другая личная выгода на кону. Эта часть описания является основой для следующих протоколов INTES, которые могут ссылаться на нее, в частности протокол С, как будет объяснено ниже.

### Шаг 3: Представьте доказательства нарушения

С учетом возможной конфиденциальности полученных результатов, которые обсуждаются в настоящем отчете, важно всегда подкреплять утверждения из первого протокола INTES доказательствами. Цель этого — продемонстрировать, что нарушение происходит согласно описанию и распространено по всей системе.

Такие доказательства можно получить различными способами. Самый надежный, но также, возможно, ограниченный источник — опросы о коррупции в образовании. Эти опросы обычно пытаются сделать репрезентативными, но чаще всего они акцентированы на более обычной и узкой подборке практик (например, списывание, взятки преподавателям за оценки и/или поступление и пр.). Вряд ли информация из опросов будет доступна для всех нарушений из списка НД и их проявлений. Некоторые практики могут быть пропущены из-за структуры самого опроса, а другие могли не считаться проблематичными до начала оценки добропорядочности. Например, именно так произошло со взаимозависимостью школьных учителей и директоров в Сербии для повторных назначений на должность, что согласно исследованию поощряет фаворитизм в кадровых решениях государственных школ (OECD, 2013a).

Посещения образовательных учреждений и фокус-группы предлагают альтернативный источник ответов на вопросы, которые могли задать в анкетировании, но они не прозвучали. Хотя ни один протокол INTES не является расследованием отдельных проступков, опыт и наблюдения людей, участвующих в образовательном процессе, может предоставить ценные подсказки для

дальнейших исследований и иллюстрации распространенных проявлений нарушений в соответствующем контексте.

Например, в Украине большая часть доказательств, подтверждающих, что в 2016 г. злоупотребление родительскими взносами — нарушение, на котором настаивали органы образования — являлось действительно серьезной проблемой, была обнаружена при общении с родителями во время посещений школ и подтверждена разнообразной информацией в социальных медиа и новостях.<sup>23</sup> Постоянная работа на основе INTES в нескольких странах АКС (Армения, Сербия, Казахстан и Украина) на тему добропорядочности в инклюзивном образовании также полагалась на фокус-группы для получения первичных доказательств в ранее неисследованных, деликатных политических аспектах. В Украине доказательства недостатков и нарушений в закупках учебников были зафиксированы только в официальных приказах и распоряжениях органов образования и нескольких статьях в прессе — и больше нигде.<sup>24</sup>

Точно так же ценным источником для сбора и истолкования доказательств могут послужить местные исследователи и гражданское общество. Во всех странах, прошедших оценку по методике INTES на настоящее время, в процессе участвовали общественные организации и/или независимые объединения экспертов, давно специализирующиеся на коррупции в образовании. У многих были свои источники информации и данных либо же они были готовы и способны собрать их для проведения оценки.

#### Шаг 4: Обсудите обязательства на кону

Наконец, описание нарушения добропорядочности должно указывать, какие правила, стандарты и/или принципы актуальны для соответствующей ситуации. Некоторые нарушения, такие как злоупотребление ресурсами для образования или мошенничество в закупках, считаются уголовными правонарушениями в законодательстве большинства стран, благодаря чему описать нарушаемые обязательства достаточно легко. В случае менее серьезных нарушений — как, например, ненадлежащее признание достижений учащихся или фаворитизм в кадровых решениях — определить, какие же правила, стандарты и/или принципы нарушаются, может быть сложнее. Такие более «мягкие» формы проблемного поведения могут определяться как административные или дисциплинарные правонарушения или же вообще не считаться таковыми. Описание соответствующих нарушаемых обязательств может требовать более тщательного изучения национального законодательства, международных надлежащих практик, а также информации о международных соглашениях, связанных с образованием, которые подписала соответствующая страна.

Концептуальная часть настоящего отчета более подробно рассматривает вопрос законных обязательств и нарушений. В этом контексте стоит процитировать два интересных примера — из Украины (2016) и Армении (2015). В Украине, как уже упоминалось ранее, учителям-бюджетникам в то время не запрещали давать дополнительные частные уроки, поэтому многие занимались со своими учениками из школы (OECD, 2017a). В Армении чиновникам Министерства, отвечающим за высшее образование, разрешали получать зарплату из университетов во время пребывания на должности (OSF - Armenia, 2016; Milovanovitch & Anapiosyan, 2018), что приводило к политизации образования — серьезной проблеме в Армении.<sup>25</sup> Поскольку ни одна из этих стран и их образовательные учреждения не объявили такие практики правонарушениями, аргумент о том, что

---

<sup>23</sup> См. раздел 2 в (OECD, 2017a).

<sup>24</sup> Там же, раздел 6.

<sup>25</sup> См. разделы 2.2 и 3.4 в (OSF - Armenia, 2016) и раздел 5 в (OECD, 2017a).



они незаконны (и потому соответствуют второму условию НД), строился на обязательстве обеих стран предупреждать конфликты интересов в государственном секторе, которые они взяли на себя как подписанты различных международных конвенций и в своих антикоррупционных стратегиях.

Эта последняя часть описания в особенности помогает работать с нарушениями, которые настолько распространены, что, несмотря на незаконность, де-факто стали нормой поведения, а их участники не считают их проблемными.

## **Протокол В: Что способствует нарушению добропорядочности?**

### *Акцент на возможностях для нарушений*

Возможность играет роль во всех нарушениях, больших и маленьких (Felson & Clarke, 1998). Это также верно для нарушений в образовании. Они становятся возможными благодаря условиям в отрасли, которые дают участникам образовательного процесса возможности прибегать к проблемному поведению. Например, намеренное завышение оценок учащимся скорее будет процветать на экзаменах, чей формат благоприятен для нарушений (например, индивидуальные устные) и/или возникать из-за недостатков системы оценивания, которая позволяет манипулировать баллами; злоупотребление школьными средствами может процветать там, где финансовые отчеты можно безнаказанно править, а контроль за расходами слаб; фаворитизм в кадровых решениях чаще всего возникает там, где процедуры найма недостаточно прозрачны; незаконный доступ к дошкольному образованию будет распространен в ситуациях, когда директора детских садов могут сами принимать решения о том, кого принимать, и т.д.

Возможности проблемного поведения могут возникать в любых обстоятельствах, представляющих такие возможности участникам образовательного процесса, а они в свою очередь тогда более склонны прибегнуть к незаконным практикам. Как и с другими правонарушениями, эти обстоятельства могут зависеть от времени, места и/или социального контекста (Cohen & Felson, 1979), благодаря чему можно сделать вывод, что многие такие практики выходят за пределы полномочий образовательной политики и сферы применения протоколов INTES. Обстоятельства в рамках INTES — те, в которых практики и ответственные лица в образовательном процессе выполняют профессиональные обязанности, и те, которые формируются через политику и профессиональную практику. Среди примеров — улучшение оценивания учащихся, управление школьными ресурсами, процедуры найма и продвижения персонала, условия трудоустройства в образовательной отрасли и т.д.

Цель второго протокола INTES — протокола “В” — выявить такие обстоятельства и возможности, которые они создают для нарушений из списка НД.

### *Исследование элементов возможности*

Обстоятельства, которые делают возможными нарушения в образовании, могут быть разными в зависимости от стран и образовательных систем, но все предоставляют три основных элемента такой возможности:

- Способ для осуществления правонарушения;
- Благоприятные условия для применения этого способа;
- Определенную степень безнаказанности для правонарушителей.

Второй протокол INTES состоит из методов сбора информации по каждому из этих элементов. Какие способы используют участники образовательного процесса для осуществления правонарушения? Почему образовательная система не может предупреждать такое использование/злоупотребление? А также, какую роль в этой неспособности играет безнаказанность?

### Способ как элемент возможности

Какой способ осуществления соответствующего правонарушения в образовании? Предыдущие исследования коррупции в образовании,<sup>26</sup> а также оценки INTES, фиксируют различные случаи нарушений, возможных благодаря тому, что теория возможности преступлений описывает как «рутинную» деятельность людей и обычную организацию их среды (Cohen & Felson, 1979; Lilly, et al., 2014). Это означает, что нарушители в образовании не полагаются на какие-то таинственные инструменты преступлений. Их действия используют разрешенные ежедневные практики и процедуры в образовании, такие как оценка работы в классе, распределение финансовых ресурсов, аккредитация, прием учащихся и пр., которые лица, ответственные за эти практики, могут использовать как способ для осуществления нарушения. Это также означает участие людей с официальной ответственностью за эти практики и процедуры, чья роль и должность в образовательной системе позволяет им предоставлять искомые результаты образования незаконными или запрещенными методами.

Таким образом, применение второго протокола INTES начинается с допущения, что присущие отрасли обычные практики и процедуры являются самыми вероятными способами нарушения добропорядочности в образовании. Первый метод в этом протоколе стремится выяснить, верно ли это для нарушений, включенных в список НД, и если это так, какие практики и процедуры страдают от злоупотреблений.

### Благоприятные условия как элемент возможности

Если запрещенное или незаконное поведение полагается на обычные, регулярные практики в образовании, как эти практики стали уязвимыми к злоупотреблениям? Иными словами, почему образовательная система не предотвращает использование законных процедур для коррупционной практики?

У этого вопроса может быть более одного ответа, но начать стоит с исследования официальной основы соответствующих процедур. Если оценивание учащихся предоставляет способ для осуществления нарушений, каких официальных процедур оценки в образовательной системе это касается и как они должны работать? Если доступ к школьному образованию используется для вымогательства материальных благ, какие критерии и процедуры используются для приема ребенка в школу?

В идеале законы и правила, где описаны эти и другие процедуры, будут хорошо прописаны согласно серьезным официальным и процедурным принципам, которые поддерживают верховенство права. Формулировка «хорошо прописаны» может означать разное — в том числе и то, что такие законы и правила успешно предотвращают случаи, когда лица, ответственные за принятие решений в образовании, действуют «полностью на свое усмотрение», а взамен четко определяют права и обязанности всех, кто зависит от этих решений (Waldron, 2016).

---

<sup>26</sup> См., например, многочисленные примеры из разных стран в (Hallak & Poisson, 2007) и (Transparency International, 2013b).

Уязвимость процедур в образовании может возникать из-за законов и правил, которые отклоняются от этих принципов. Процедуры приема могут быть уязвимыми, поскольку были созданы так, чтобы зависеть от решения одного человека или группы людей — например, избранных представителей преподавательского состава, как в Сербии, или директоров школ или детских садов, как в Армении (OECD, 2013a; Bloem & Milovanovitch, forthcoming); выдача лицензий для университетов может быть зоной риска, поскольку закон об образовании поручает этот процесс только одной организации с огромными полномочиями и ограниченной подотчетностью, которая выставляет слишком требовательные и устаревшие критерии для получения лицензии — как в Казахстане (OECD-ACN, 2017); неуместные дополнительные частные уроки могут процветать, поскольку эта практика не регулируется — как в Украине, или же там, где ограничивающие их правила существуют, санкции могут быть слишком незначительными, чтобы останавливать нарушителей — как в Сербии (OECD, 2013a) и т.д.

В некоторых случаях недочеты в самих процедурах можно обнаружить только проверив, как эти процедуры выполняются на практике. Даже с первого взгляда хорошо прописанные нормы могут стать источником ненадлежащих последствий (Norton, 2008; Merton, 1976), включая такие недостатки, как злоупотребление для коррупционных целей, которые проявляются только в практическом применении норм. Например, в Украине уполномоченные органы заявили, что дети из особенно уязвимых групп — например, сироты и дети ВПЛ из зон конфликта на востоке страны — являются «привилегированной категорией» и имеют приоритетный доступ к дошкольному образованию. Несмотря на комплексное регулирование этого вопроса, явно составленное с благими намерениями, привилегированные категории стали инструментом незаконного доступа. Родители подделывали документы о статусе ребенка, чтобы он попал в одну из этих категорий, а директора учреждений использовали категории, чтобы оправдать прием детей, чьи родители были готовы совершить (неформальный) платеж с этой целью (OECD, 2017a).

Резюмируя, второй метод протокола В собирает доказательства недочетов в регулярных образовательных практиках и процедурах, которые были поставлены под удар в коррупционных целях.

#### Безнаказанность как элемент возможности

Вопрос о безнаказанности исследует, можно ли привлечь к ответственности участников образовательного процесса, если они осуществляют нарушения из списка НД, или же они могут действовать безнаказанно. Здесь «безнаказанность» определяется как невозможность привлечь нарушителей к ответу — в уголовном, гражданском, административном или дисциплинарном ключе (UNCHR, 2005).

В своих размышлениях о верховенстве права Уолдрон пишет, что законы смотрят в двух направлениях: они накладывают на людей обязательства, которые те должны выполнять, и дают инструкции, что делать в случае невыполнения (Waldron, 2016). Если нет надлежащих рекомендаций о санкциях за нарушения добропорядочности — потому, что нарушения не определены в законах и правилах, и/или потому, что законы и правила не содержат адекватных механизмов реагирования в случае нарушений — это может привести к безнаказанности. Техническое руководство к Конвенции ООН по борьбе с коррупцией также подчеркивает, что обеспечение «четких и однозначных методов реагирования и санкций» за профессиональные правонарушения чрезвычайно важны для обуздания коррупции (UNODC, 2009, p. 27). Чтобы определить ту роль, которую может играть безнаказанность в создании возможности для соответствующего нарушения из списка НД, важно узнать, определено ли нарушение в законах или правилах и какие предусмотрены последствия для тех, кто к ним прибегает.

Еще одним нарушением безнаказанности может быть неспособность или нежелание компетентных органов — например, школьных инспекций, дисциплинарных и этических комиссий и пр. — выполнять свои обязательства и предпринимать надлежащие меры в случае нарушений. Например, плагиат признан распространенной проблемой в университетах Юго-Восточной Европы и везде против него существуют санкции. При этом реальные наказания случаются редко, поскольку преподаватели предпочитают закрывать глаза на списывание, — они не хотят терять взносов за обучение, исключая студентов, пойманных на плагиате. Даже когда университеты порой рассматривают случаи плагиата, наказанным и исключенным из университета студентам разрешается восстановиться на следующий учебный год (Council of Europe, 2017).

Нежелание выполнять правила может расширить существующие возможности для правонарушений также и на других уровнях образования. Например, школьные инспектораты могут играть в этом важную роль, когда не выявляют случаи проблемного поведения и не предпринимают никаких действий — при незаконном доступе к образованию (как в Армении и Украине), злоупотреблении ресурсами (Украина) или запрещенных частных уроках (Тунис и Сербия).

В итоге, чтобы определить, играет ли роль безнаказанность в создании возможностей для коррупционного поведения, третий и последний метод протокола В определяет, были ли выбраны для оценки нарушения из списка НД, есть ли за них санкции и применяются ли соответствующие законы и правила на практике.

## **Протокол С: Что мотивирует нарушение добропорядочности?**

### *Акцент на мотивах правонарушения*

Согласно Оксфордскому словарю английского языка, стимул — это «то, что мотивирует или поощряет людей что-то делать». Стимул для нарушения добропорядочности описывает мотив или мотивы участников образовательного процесса прибегать к коррупционным действиям.

Коррупция — не только экономическое явление (Miller, 2011), и различные участники коррупционных действий могут надеяться на различные награды в результате одного и того же нарушения. Их мотивы к участию также могут отличаться. Участники образовательного процесса, злоупотребляющие своей должностью в системе, чтобы предоставлять результаты образования незаконными или запрещенными путями — т.е. учителя, директора, экзаменаторы и пр. — могут руководствоваться перспективами незаслуженной личной выгоды, такой как деньги или услуги. Те, кто предлагает такие блага, обычно требует взамен определенные результаты, например оценки, доступ к определенной школе, диплом и т.д. Так, во время проведения оценки INTES в Тунисе местные учителя зарабатывали зарплату выше средней по стране (по сравнению с подобными квалификациями в других профессиях), но чтобы получать еще больше, многие также давали платные частные уроки собственным ученикам, часто в обмен на хорошие оценки. Свой незаконный дополнительный доход они получали от родителей, чьей наградой была только уверенность, что благодаря репетиторству они решили проблему низкого качества обучения их детей в классе (OECD, 2013b).

Выбор мотивов — именно на этом акцентирован третий протокол INTES — ограничен возникающими со стороны спроса на коррупционное поведение; эти мотивы можно связать с результатами образования, которые надеются обеспечить себе люди, участвуя в нарушениях добропорядочности. Причина у этого прагматична. В отличие от нарушителей, которые действуют при возникновении возможностей для получения незаконной личной выгоды в обмен на предоставление преимуществ в образовании, на мотивы людей, нарушающих принципы

добропорядочности в обмен на результаты образования — например, высококачественное преподавание, аттестат или диплом, справедливая оценка, место в школе и пр. — может повлиять улучшение образовательной политики и образования в целом. Если результаты образования, ради которых осуществляются нарушения, станут более надежными, справедливыми и т.д. (например, доступ к хорошей школе), это также повлияет на мотивы тех, кто требует таких результатов, благодаря чему потребность получать их незаконными или запрещенными путями уменьшится или вовсе исчезнет. Следующий раздел настоящей работы содержит дальнейшие подробности и рекомендации о теории стимулов INTES и результатах образования, из-за которых наблюдается коррупционное поведение в системе.

Цель третьего протокола INTES — определить, какие результаты образования находятся в центре каждого нарушения и какие недостатки в политике и практике не дают обеспечить их разрешенными путями, что мотивирует участников образовательного процесса к коррупционному поведению. Эту задачу можно решить с помощью двух наводящих вопросов:

- Какой результат образования обеспечивает нарушение и для кого этот результат?
- Что не дает предоставить этот результат законным путем?

### *Исследование причин совершения нарушений участниками образовательного процесса*

#### Какие результаты образования на кону и кто их требует?

Уже проведенные оценки добропорядочности дают основание предположить, что коррупционные транзакции в образовании всегда касаются результата, связанного с самим образованием и выгодного минимум одной из сторон такой коррупционной транзакции.<sup>27</sup> Первый шаг в этом протоколе — выявить результаты образования в основе каждого нарушения добропорядочности и кто является получателем этих результатов.

Получатели результатов — участники образовательного процесса. На основе одной полезной классификации (Smith & Hamilton, 2016) мы можем разделить их на профессионалов образования (учителей школ и преподавателей университетов, а также администрацию средних и высших учебных заведений); учеников и студентов; заинтересованных лиц образовательного процесса (родителей, опекунов и лиц с таким же статусом, гражданское общество, СМИ и пр.); представителей органов образования.

Как обсуждается в третьем разделе настоящей работы о концепциях и теории, ассортимент результатов широк и может включать различные преимущества, которые должно предоставлять образование гражданам страны и тем, кто работает в нем как профессионалы. Среди примеров — бесплатная учеба, справедливый доступ к высшему образованию, знания хорошего качества, заслуживающие доверия степени и дипломы, адекватные условия трудоустройства для учителей, прозрачное бюджетирование и распределение ресурсов и т.д. Благодаря нарушениям добропорядочности становится возможным предоставить большинство этих результатов любой группе участников образовательного процесса в стране. Во всех известных случаях именно это и выглядит их главной целью и демонстрирует неверие нарушителей, что образование может обеспечить результаты согласно их ожиданиям без применения незаконных или запрещенных методов.

---

<sup>27</sup> См. также (Milovanovitch & Lapham, 2018) с подробным обзором этого наблюдения на примерах Армении и Украины.

Например, в Армении ненадлежащее признание достижений учащихся достаточно распространено, и ему способствуют дефекты в схеме оценивания классной работы, которые позволяют учителям принимать произвольные решения, часто в обмен на услуги (OSF - Armenia, 2016). Здесь искомым результатом образования — (незаслуженные) школьные оценки в течение учебного года и за итоговые экзамены. Бенефициарами нарушения, очевидно, являются учащиеся и их родители, которые по той или иной причине считают, что школам нельзя доверять в плане обеспечения успеха в учебе без «дополнительной помощи», и которые (серьезно) замотивированы решить эту проблему. Нарушение становится возможным благодаря учителям, которые злоупотребляют своим статусом в образовании; некоторые из них могут получать ненадлежащую выгоду взамен за предоставление незаслуженного доказательства успехов в учебе.

В некоторых случаях результаты образования могут быть единственной наградой, которая приносит пользу всем сторонам, вовлеченным в нарушение. Например, профессиональная ситуация учителей, как описано в отчете об оценке добропорядочности, цитируемом здесь, показывает, что некоторые из них могут прибегать к нарушениям, чтобы удержаться на работе. Согласно интервью, проведенным во время оценки, директора инструктируют учителей ставить ученикам более высокие оценки, чем те заслуживают, в качестве услуги для их состоятельных и/или влиятельных родителей. Готовность учителей повиноваться объясняется кадровыми практиками, вследствие которых их рабочее место находится под постоянной угрозой, а перспектива стабильной работы обеспечивается в обмен за пособничество нарушениям (OSF - Armenia, 2016).

Таблица 2 показывает другие подобные примеры, иллюстрирующие связь между недостатками образовательной политики и практики (колонка 1), результатами образования на кону (колонка 2), нарушением, которое их обеспечивает незаконным или запрещенным путем (колонка 3), участниками образовательного процесса, которые получают от этого выгоду (колонка 4) и теми, кто злоупотребляет своей должностью для осуществления нарушений (колонка 5). Эти примеры только подкрепляют наблюдение, что чаще всего мотивация людей участвовать в коррупционном поведении основывается на их желании обеспечить определенные преимущества, связанные с образованием.

**Таблица 2. Нарушения, результаты образования и его бенефициары: примеры из Армении и Украины**

Country	No.	Policy and practice shortcomings	Education deliverable at stake	Integrity-related violation	Deliverable demanded by	Abuse of professional position by
		1	2	3	4	5
Armenia	1	Employment vulnerability of teachers Dependence of schools on parental support	Employment security for teachers, funding for education infrastructure and content	Undue recognition of learning achievement	Principals, teachers	Teachers
	2	Arbitrariness and bias in student assessment	Learning success	Undue recognition of learning achievement	Parents, students	Teachers
	3	Financial resource shortages Arbitrariness in resource allocation	Funding for education infrastructure and content	Politicisation of education: preferential treatment of political affiliates	Principals	Education authorities
	4	Deficiencies in recruitment procedures Noncompliance with staffing regulations	Employment security for teachers, fair staff policies	Arbitrariness in appointment and promotion of staff (favouritism)	Teaching staff	Education authorities, principals
Ukraine	5	Deficient enrolment procedures Financial resource shortages	Access to education	Illicit access to education	Parents, students	Education authorities, principals, teachers
	6	Rigidity of public budget allocations High administrative burden in procurement, lack of resources No legal basis for schools to manage resources autonomously	Good quality teaching and learning conditions	Illegal fundraising for schools and misappropriation of parental donations to schools	Parents, students	Principals
	7	Limited effectiveness of classroom teaching No official remedial assistance to students Perceptions of inadequate teacher pay	Good quality teaching and learning	Private, paid supplementary tutoring by class teachers	Parents, students	Teachers
	8	Perceptions of inadequate teacher pay	Fair pay for teachers	Private, paid supplementary tutoring by class teachers	Teachers	Teachers

Источник: На основе (OSF - Armenia, 2016), (OECD, 2017a) и (Milovanovitch & Lapham, 2018).

В Украине неуместные дополнительные частные уроки (примеры 7 и 8) работают с ожиданиями и родителей, и учителей как участников образовательного процесса, а именно лучшее качество преподавания для родителей и справедливый уровень дохода для учителей, многие из которых в ином случае едва в состоянии себя содержать (OECD, 2017a; Milovanovitch & Lapham, 2018). В Армении ненадлежащее признание достижений учащихся (примеры 1 и 2) — это действие, обеспечивающее иллюзию успешности учащихся для родителей и стабильность трудоустройства для учителей, которые предпочитают следовать распоряжениям директоров и ставят детям



влиятельных родителей лучшие оценки, чем они заслуживают. Поскольку школа финансово зависит от родительских взносов, такое нарушение также является сигналом для родителей будущих учеников, что «договоренности» по поводу оценок и успешности возможны (OSF - Armenia, 2016). В целом, примеры показывают, что нарушение может обеспечивать более одного результата образования и работать с ожиданиями более одной группы участников образовательного процесса.

### Что не дает образованию предоставлять эти результаты разрешенными способами?

Второй наводящий вопрос этого протокола INTES обсуждает причины, по которым образовательная система не обеспечивает разрешенных способов предоставления результатов в основе каждого нарушения добропорядочности. Почему участники образовательного процесса, прибегающие к соответствующему нарушению, считают, что нарушение или обход правил необходимы для получения результата? Какова причина их недоверия? А также почему и как образовательная система — ее организация, правила, практики и т.д. — не соответствует ожиданиям настолько, что незаконное или запрещенное поведение считается приемлемым выходом?

Например, если нарушение выглядит как решение проблемы ограниченного доступа к образованию, как в большинстве стран, прошедших оценку по методике INTES, каковы первопричины дефицита мест? Если, как в Армении, учителя прибегают к манипуляции оценками как к форме инвестирования для сохранения своего рабочего места, какие у них условия трудоустройства и что ставит их работу под угрозу? Если известно, что распределение государственных грантов на обучение в Казахстане запятнано нарушениями (OECD-ACN, 2017), что мотивирует университеты поддерживать эту ситуацию и продолжать принимать решения о таких распределениях незаконным путем?

Ответы на такие вопросы очень важны, чтобы понять, как проблемы в образовательной политике и практике мотивируют соответствующее поведение, поскольку обманывают ожидания и взращивают недоверие. Колонки 1-3 в таблице 2 иллюстрируют некоторые связи между недочетами образовательной политики, результатами образования и нарушениями добропорядочности.

## Окончательные результаты INTES

### *Представление результатов INTES*

В результате оценок добропорядочности мы получаем оценочные отчеты. Их структура отражает логику методики INTES. Отчеты обычно начинаются со вступительного раздела с объяснением подхода и вводной информацией для оценки добропорядочности, далее следует обзор образования и его контекста в аспекте добропорядочности, а основная часть отчета посвящена нарушениям.

Основная часть отчета о добропорядочности содержит отдельные разделы с обсуждением нарушений и формируется ответами на наводящие вопросы. Каждый раздел посвящен одному нарушению и разделен на четыре подраздела. Первые три описывают результаты применения протоколов А-С, а четвертый представляет рекомендации для исправления ситуации (см. таблицу 3 с примером типичного раздела). Приложения к отчету могут содержать дополнительные доказательства, общую информацию о визитах на местах (например, посещенные регионы, длительность исследования, критерии выбора учреждений и коллег по исследованию, формат дискуссий и т.д.) и короткие биографии участников оценочной команды.



Таблица 3. Структура раздела оценки в отчете INTES (Украина)

<b>Chapter 2. Misappropriation of parental contributions to schools and pre-schools .....</b>	<b>1</b>
Introduction.....	1
Chapter summary .....	1
Regulatory and policy background .....	1
A. Description of violation and integrity risk .....	6
B. Factors that create opportunities for the violation .....	8
No proper documentation and management of parental contributions.....	8
Limited parental responsibility and involvement .....	9
Impunity and fragmentation of oversight.....	11
Lack of transparency in decisions about allocating local budgets for education .....	12
C. Factors that create incentives for the violation.....	14
Administrative burden and limits to school autonomy .....	14
Limited capacity for school autonomy.....	14
Rigidity of budget commitments .....	14
Burdensome procurement approval formalities .....	15
D. Pointers for action.....	15
Closing of opportunities.....	15
Eliminating incentives for malpractice.....	16
References .....	18

Источник: (OECD, 2017a).

Структура, приведенная в таблице 3, доказала свою полезность, но не является обязательной. Хотя эти подразделы использовались как компоненты оценочных разделов в большинстве отчетов INTES, другие обстоятельства и потребности могут обусловить изменения в этой структуре. В Сербии (OECD, 2013a) уполномоченные органы настояли на включении обзора мер, предпринятых Министерством образования в ответ на предварительные результаты, полученные во время оценки. В Украине (OECD, 2017a) каждый раздел содержал дополнительное подробное описание области политики, в которой происходит нарушение. А в Тунисе (OECD, 2013b) мы получили запрос подготовить короткую, компактную оценку, дополняющую подробный анализ добропорядочности в образовательной отрасли.

## *Предоставление рекомендаций*

Настоящая работа описывает использование методики INTES для выявления совокупностей политических факторов, которые негативно влияют на обстоятельства участников образовательного процесса и приводят к коррупционному поведению. Каждая такая совокупность является средоточием недостатков отраслевой политики, которые в ином случае выглядят разрозненными и могут не считаться актуальными для предотвращения коррупции и обеспечения добропорядочности. После выявления такие средоточия предоставляют богатый выбор целей для политического реагирования, работая с первопричинами коррупции в образовании.

Рекомендации отчета на основе методики INTES содержат предложения по таким политическим реакциям и обычно покрывают все нижеприведенные пункты или большинство из них:

- Какого нарушения добропорядочности касается рекомендация;
- Что делать с недостатками политики, приводящими к данному нарушению;
- Надлежащие практики из других стран, которые сталкиваются с такими же недочетами в политике;
- Каких областей образования касается рекомендация.

Для некоторых стран оценочные отчеты INTES также расставляют рекомендации по приоритетности, разделяя их на основные и вспомогательные действия. В других случаях рекомендации разрабатывались и утверждались в совместных заседаниях с заинтересованными лицами и образовательными органами. Таблица 4 содержит пример рекомендаций из недавней оценки добропорядочности.

**Таблица 4. Пример рекомендаций по поводу неуместных дополнительных частных уроков в Армении**

Integrity violation	Variable	Recommendations		Area of policy intervention
Integrity-related violation # 1: Private supplementary tutoring by class teachers	Closing the opportunities	1	Define out-of-school-time tutoring by teachers to their own students, as well as referral to fellow teachers, as a violation	Staff policies
		2	Make principals responsible for integrity violations in their schools	Governance
		3	Introduce a binding code of conduct for the teaching profession the provisions of which are tied to administrative consequences in case of infringement.	Staff policies
		4	Lift the current limitations on the frequency of inspections and allow for a more regular but subtle inspectoral visits that would permit for observations that are more formative in nature and can capture the teaching process in better detail.	School inspections
		5	Make school inspectorate a strong, professional and highly independent institution	School inspections
		6	Improve classroom assessment practice	Assessment
	Eliminating the incentives	7	Undertake regular in-depth analysis of testing results, raise capacity in schools to do such analysis themselves, and regularly inform parents not only about the marks of students, but also about the marking process, justification of the marks given in classroom assessments, and other relevant observations on the progress of their children.	Assessment
		8	Revise the 12th grade curriculum and allocation of hours to allow for preparation for the graduation test.	Teaching and learning
		9	Revision of items in the standardised graduation test to bring them more in line with the curriculum.	Assessment
		10	Update the salary scheme and level of pay of teachers, especially of those teaching sought after subjects, so they feel their work is acknowledged	Spending on education

Источник: (OSF - Armenia, 2016)

### III. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ КОНЦЕПЦИИ, РЕКОМЕНДАЦИИ И ТЕОРИЯ

#### Что такое добропорядочность в образовании?

Добропорядочность — важный, многосторонний и в то же время часто сбивающий с толку термин, который сложно описать с помощью единой и последовательной теории (Cox, et al., 2017). Разные теории акцентируют разные аспекты термина в зависимости от контекста, в котором он используется.

Если допустить, что коррупция в образовании связана с состоянием образовательной системы, тогда систему, не пострадавшую от коррупции — например, такую, где преподавание, обучение, финансовый менеджмент и пр. будут «беспроблемными», т.е. без случаев злоупотреблений — следует считать идеальной в этом аспекте. Различные словари английского языка, например Oxford, Merriam-Webster и Cambridge, описывают слово integrity (добропорядочность) как неиспорченное, неразвращенное состояние, целостность. Коррупция же считается противоположностью этого «исходного» «незапятнанного идеального состояния»; она включает намеренные действия, которые «разъедают» и «разлагают» это состояние «подобно ржавчине» и делают то, что ранее было «нетронутым», уже не идеальным (Montefiore, 1999).

Можно с уверенностью допустить, что преподавание и обучение в большинстве стран происходит в условиях, не идеальных согласно понятию «добропорядочности». Добропорядочность в таком контексте больше похожа на цель, чем на реальность (Montefiore, 1999) — это идеальное

состояние, к которому стремится образование и которое является достаточно желаемым, чтобы вдохновлять и направлять действия в отрасли.

Добропорядочность под таким углом означает «паттерн поведения» (Philp, 1999), способ действий, соответствующий ценностям и принципам, связанным с этой высшей целью и ведущим к ее достижению. Наличие ценностей, свойственных отрасли или общей цели, иногда сигнализируется путем добавления уточняющих существительных к термину «добропорядочность» — например, «добропорядочность в образовании», «добропорядочность в медицине», «добропорядочность в бизнесе», «добропорядочность в судебной системе» и т.д.

Образовательные системы могут быть очень разными в том, как они представляют себе и описывают идеальное состояние, к которому стремятся, а также в выборе ценностей и формулировок принципов, производных от этого стремления. Они также могут отличаться в том, каких действий и отказов от действий ожидают от участников образовательного процесса на пути к цели. Несмотря на отличия, в том, что считается добропорядочным поведением, есть и общие черты.

Во-первых, добропорядочность не является одиночным действием, предпринятым для выполнения правила, а скорее способностью придерживаться своих обязательств даже в неблагоприятных обстоятельствах. Некоторые называют добропорядочность «пожизненной» задачей, требующей воли и способности придерживаться принципов и постоянного усилия для сопротивления возникающим соблазнам сделать противоположное (Cohen, 1999). Во-вторых, если добропорядочность — противоположность коррупции (OECD, 2004) (Armstrong, 2005) (OECD, 2005), тогда одна из черт добропорядочного поведения в образовании — постоянное обязательство избегать ненадлежащих практик.

В своей совокупности эти детали обеспечивают элементы следующего определения:

*Добропорядочность — это постоянное обязательство участников образовательного процесса и образовательных учреждений действовать согласно ценностям и принципам, не прибегая к коррупции, которое описывает профессиональную среду, позволяющую им придерживаться такого поведения.*

Особенного внимания заслуживает вторая половина этого определения. Способность людей придерживаться соответствующих ценностей и принципов зависит не только от их характера, но и значительной мерой от организационной среды, в которой они работают (Doty & Kouchaki, 2015). Оценка добропорядочности в образовании означает оценивание этой среды, а именно конкретных обстоятельств, в которых участники образовательного процесса должны постоянно стремиться к целям и придерживаться ценностей и принципов образования в своей стране, в то же время избегая ненадлежащих практик. Являются ли эти обстоятельства неблагоприятными или способствующими добропорядочности? Если они неблагоприятны, в чем это проявляется и что можно с этим сделать?

Негативная среда может объясняться различными причинами, такими как проблемы с устремлениями и ценностями всей образовательной системы, связанные с ними моральные, законные и другие обязательства и правила, которые создают или не могут создать эти устремления и ценности, либо же конкретная ситуация, группа или категория участников образовательного процесса. Эти проблемы могут усугубляться еще и культурой принятия запрещенного поведения и учреждениями, подверженными ненадлежащим влияниям.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Концепции и примеры относительно риска внешнего влияния на государственные учреждения (включая образование) содержатся в обсуждении «институциональной коррупции» в (Thomson, 2013) (Lessig, 2013) и серии Working Paper

Вне зависимости от конкретных причин в каждой стране неблагоприятная среда может поставить добропорядочность под удар. Такая среда стимулирует участников образовательного процесса воздерживаться от действий согласно ожиданиям и обязательствам, а также сигнализирует о возможном наличии коррупции. Акцент методики INTES — на факторах, которые создают или усугубляют эту среду.

## **Почему «добропорядочность» вместо «коррупции» в образовании?**

Решение создать подход INTES вокруг состояния образования и его добропорядочности, а не вокруг определенного аспекта, ограниченного коррупцией, имеет несколько причин. Одно из них — реализуемость. Факты коррупционного поведения часто скрыты, а саму коррупцию в образовании может быть сложно измерить или систематически оценить. В своей основе для оценки добропорядочности государственного сектора от 2005 года — именно с нее началась разработка системы INTES — ОЭСР предполагала, что более реалистичным вариантом будет оценка «противоположности коррупции», т.е. добропорядочности, понимаемой как сильные и слабые стороны политики, принятой для предотвращения злоупотреблений (OECD, 2004).

Еще одна причина — возможно, менее очевидная, но такая же важная — комплексность. Акцент на добропорядочности означает, что оценки касаются не только проявлений злоупотреблений, но и их контекста. Контекст может содержать важные подсказки по поводу причин и обстоятельств коррупционных правонарушений. В свою очередь, это может помочь понять, почему нарушители делают то, что делают, и какую роль в этом могут играть недостатки образовательной политики. Борьбу с коррупцией в образовании без акцента на добропорядочности можно сравнить лишь с борьбой с симптомами заболевания без понимания его причин.

И третья причина рассмотрения вопроса добропорядочности вместо коррупции — это принятие. Добропорядочность является более конструктивным, позитивным, прощающим и мягким понятием, чем коррупция, а кроме того — концепцией более высокого уровня. Имеющийся опыт оценок INTES показывает, что органы образования с большей охотой соглашаются на официальное обсуждение добропорядочности, а не коррупции. Выбор формулировок может показаться достаточно поверхностным обоснованием, но сигнализирует, что приоритет для оценок добропорядочности — предложение путей улучшения и предотвращения, а не перечисление или наказание уже допущенных нарушений.

## **Дополнительные рекомендации по протоколу А**

### ***Об обязательствах на кону и масштабе оценок***

Общая черта всех форм проблематичного поведения, которые обсуждаются в настоящей работе — их нарушение обязательств по поддержанию добропорядочности, применимых к образовательным системам и их участникам. Эта общая черта — также один из четырех критериев первого протокола INTES, который помогает определить, какие практики в образовании можно считать «нарушениями, связанными с добропорядочностью».

Что это за обязательства и где они описаны?

Ответы на эти вопросы могут быть сложными. Такие обязательства могут возникать из целого ряда источников. Кроме норм и правил из самой отрасли, такие как законы об образовании, нормы

---

лаборатории Эдмонда Дж. Сафры об институциональной коррупции по адресу <https://ethics.harvard.edu/working-papers-series>.

кадровой политики, обеспечения качества, финансирования, этические кодексы образовательных учреждений и пр., участники и учреждения в образовательном процессе обязаны выполнять законы, применимые к государственному сектору в целом (например, законы о закупках, законы о борьбе с коррупцией); законы, применимые ко всем физическим и юридическим лицам государства (например, Конституцию, уголовные и административные кодексы); а также международные договоры и обязательства, которые взяла на себя страна — например, Конвенции о правах человека, Цели устойчивого развития ООН, Болонскую декларацию о высшем образовании и т.д. Ниже в качестве иллюстрации приведена таблица 5.

**Таблица 5. Иерархия законов и примеры правил, стандартов и принципов в образовании**

<b>Закон</b>	<b>Пример типичной нормы/ценности/принципа</b>
Конституция	Доступ к образованию как к базовому праву
Международное право	Обязательство об отсутствии дискриминации
Первичное законодательство	Криминализация мошенничества
Первичное законодательство — уровень отрасли	Бесплатное среднее образование
Вторичное законодательство	Запрещение определенных форм частных уроков
Нормы	Надлежащее управление финансовыми ресурсами
Этические кодексы	Объективность в оценивании учащихся
Распоряжения, инструкции	Отчетность о родительских взносах

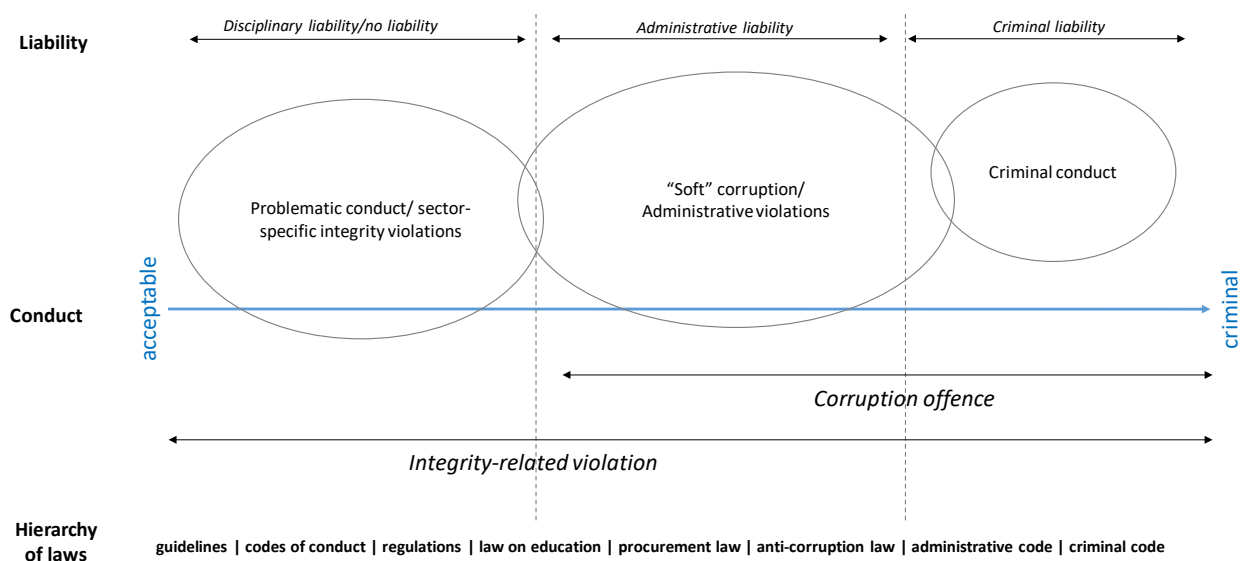
Источники обязательств, применимые к образованию и соответственно сами обязательства могут быть различной степени авторитетности. Очевидно, что конституция страны превалирует над законами низшего порядка, которые в свою очередь доминируют над нормами отрасли, а те создают основу для правил самого нижнего уровня — например, этических кодексов или принципов профессионального поведения в школе. Иерархия законов влияет на то, как уполномоченные органы будут истолковывать нарушения обязательств о добропорядочности в образовании. Нарушение обязательств, сформулированных в законодательстве высшего уровня — например, в уголовном кодексе — обычно считается более значимым в плане тяжести и санкций, чем, например, периодическое ненадлежащее оценивание учащихся. Однако это не означает, что обязательства, закрепленные в законах более низкого уровня, менее важны для добропорядочности образовательной системы в целом.

Хотя с точки зрения международных антикоррупционных стандартов в большинстве стран коррупционные действия в образовании будут нарушать нормы, слишком привязанные к самому сектору и слишком «мягкие», чтобы повлечь за собой уголовную или даже административную ответственность, методика оценивания INTES смотрит шире. Вместо ранжирования ценностей и принципов по источнику происхождения и тяжести последствий система считает, что каждое намеренное нарушение обязательств в образовании является вредным, поскольку участники образовательного процесса ставят под удар свою добропорядочность и поощряют проблемное поведение, которое в свою очередь создает образовательную среду, благоприятствующую злоупотреблениям и не отвечающую ожиданиям участников.

Точно так же, чтобы показать, что оценки INTES рассматривают целый ряд различных форм коррупции, свойственных отрасли, которые в ином случае остались бы за кадром, при анализе

обычно используется термин «нарушения добропорядочности» вместо «коррупционных правонарушений». Рисунок 2 иллюстрирует эту более широкую перспективу на примере иерархии законов, действий и ответственности.

**Рисунок 2. Масштаб «нарушений добропорядочности» и «коррупционных правонарушений»: законодательство, ответственность, поведение**



Источник: основано на (Milovanovitch, 2014) и (Clegg, et al., 2016)

### **О доказательстве системности нарушений**

Доказательства нарушений добропорядочности помогают определить, стоит ли определенные формы коррупционного поведения включения в оценку — т.е., достаточно ли они системны по своей распространенности и включению участников образовательного процесса (критерий № 4 в протоколе А, INTES).

Доказательства коррупционного поведения обычно легко доступны через опросы общественного мнения, проводимые третьими сторонами. В странах, уже прошедших оценку по методике INTES, эти опросы по большей части были репрезентативны, но также иногда имели ограниченный охват. Их вопросы касались подборки нарушений добропорядочности, которая была намного уже, чем названные органами образования, предложенные общественными организациями и обсуждаемые в СМИ. Таким образом, в качестве дальнейших источников исследования использовались рассказы, собранные во время посещения учреждений, а также результаты фокус-групп. Например, в Украине фокус-группа со студентами помогла собрать дополнительную информацию о нарушениях в доступе к магистерским программам (OECD, 2017a), о которых практически не было информации в других источниках. Во время подготовки настоящей работы серия фокус-групп в Армении, Казахстане, Сербии и Украине собрала доказательства из первых

рук о распространенных нарушениях добропорядочности в инклюзивном образовании этих стран.<sup>29</sup>

Доказательства системных недостатков в образовании, которые способствуют нарушениям добропорядочности, обычно более доступны, поскольку собирают данные о различных аспектах структуры и эффективности образовательной системы в таких областях, как оценка, финансирование, кадровая политика и пр., как проиллюстрировано в таблице 3. В некоторых случаях такие доказательства указывают на проблемы, которые в своей совокупности сигнализируют о наличии риска нарушения добропорядочности, и тогда этот риск включался в оценку даже без прямых доказательств его распространенности.

Например, в Армении и Украине местные партнеры настаивали на включении ненадлежащего признания достижений учащихся в оценку добропорядочности. Однако во время проведения самой оценки были обнаружены лишь ограниченные доказательства того, что предубежденность в оценивании является результатом намеренных действий. При этом комбинация уже доступных данных о недостатке ресурсов, данных опросов о финансовой зависимости школ от родительских взносов и доказательства недостатков в схемах оценивания классной работы совместно с информацией, обнаруженной в ходе интервью, дала возможность сделать уверенный вывод, что школы в этих двух странах находятся под реальной угрозой этого нарушения добропорядочности, и потому его включение в оценку было оправдано.

Несмотря на достаточно широкий выбор информационных альтернатив, в некоторых случаях, когда нет ни доказательств нарушения, ни данных о недочетах, которые могут к нему приводить, коррупционные практики приходится исключать из общего анализа. На тех же примерах исследований в Армении и Украине таким исключением стало злоупотребление ресурсами в образовании обеих стран. Хотя в целом оно и считается проблемой, более тщательный анализ показал отсутствие доказательств систематических нарушений, а изучение недостатков системы не привело к убедительным результатам.

## Дополнительные рекомендации по протоколу С

### *О мотивах (стимулах) коррупционного поведения*

Ранее в настоящей работе стимул определялся как что-либо мотивирующее или поощряющее человека к действию. При этом стимулы мотивируют по-разному. Действия могут основываться на перспективе вознаграждения, чувстве долга, страхе негативных последствий, человеческих проявлениях вроде любопытства или восхищения и прочем (Kimiz, 2011).

Каждый день школы и университеты являются центром ожиданий и стимулов, которые могут быть такими же разными, как и люди, участвующие в образовательном процессе. Было бы невозможно определить, какое влияние оказывают правила на каждого из них и как отдельные ожидания могут мотивировать каждого человека к проблемному поведению. Тем не менее, для эффективной профилактики нарушений необходимо найти способ, чтобы обсудить влияние образовательной политики и практики на стимулы к нарушениям.

Разнообразие и комплексность — распространенные проблемы в социальных исследованиях, которые обычно решают путем упрощения. Проблемы с большим количеством аспектов переформулируют так, чтобы они стали достаточно простыми для анализа, были представлены в предсказуемой и организованной форме, а результаты соответствовали потребностям

---

<sup>29</sup> Чтобы ознакомиться с новейшими исследованиями в этой области, зайдите на <http://www.policycenters.org/research>



пользователей исследования (James, 1948) (Star, 1983). Чтобы дать возможность для прагматичных ответов на третий наводящий вопрос исследования, методика INTES также прибегает к упрощению. Оно ограничивает масштаб вопроса и выбор возможных ответов двумя важными способами.

Во-первых, вопрос касается людей только в аспекте их социальной коллективной идентичности (Tajfel & Turner, 1986) (Melucci, 1989) в качестве участников образовательного процесса: профессионалов, учащихся, заинтересованных лиц (например, родителей) и/или представителей органов образования. Это специально созданная выборка, исключая такие факторы как черты характера, склонности, личные жизненные обстоятельства и т.д. людей, прибегающих к нарушениям, вне зависимости от роли, которую они могут играть в мотивировании нарушений добропорядочности. Мотивы, которые можно отнести к факторам макроуровня, - слишком общие, чтобы истолковать нарушение и направить соответствующие изменения в политике, — также исключены из картины. Из примеров таких макроуровневых факторов — ссылки на «советское наследие» страны или «культуру принятия коррупции», которыми напрямую объясняют причины проблемного поведения.

Второе упрощение — предпосылка, что сообщество участников образовательного процесса является последовательно рациональным, целеустремленным и движимым личными интересами. Подобно “*homo economicus*” из экономических теорий, который всегда делает рациональный выбор в своих интересах – а именно, чтобы получить максимум пользы или прибыли (Friedman, 1966) – “*homo educationis*” делает рациональный выбор в лучших интересах своей роли в образовании: если им дать выбор, родители отправят ребенка в хорошую школу, ученики будут стремиться в хороший университет, а студенты — на хорошую работу, учителя будут выбирать справедливую оплату труда, а органы образования — обеспечивать достаточное финансирование и презентабельные результаты реформы и т.д.

Действительно, нарушения добропорядочности, представленные в таблице 2, в основном касаются обеспечения результатов, которые образование должно и так предоставлять своим участникам, без коррупционной составляющей: хорошие или хотя бы справедливые оценки, образование приемлемого качества, доступ к хорошей школе или детскому саду по соседству или перспективная учебная программа, адекватная зарплата и стабильное трудоустройство, достаточные бюджеты, реалистичные реформы, заметные улучшения от реформ и пр. Иными словами, люди, которые прибегают к нарушениям, делают это в основном в стремлении к законным целям как участники образовательного процесса.

Ничего из этого, конечно, не делает их действия менее проблемными, но стоит задаться вопросом об их мотивах в прагматичном и конструктивном ключе. Если результаты, которые предоставляет образовательная система, в целом являются такими же вне зависимости от способов достижения (разрешенных или запрещенных), тогда поиск мотивов – это поиск причин, почему некоторые участники образовательного процесса считают проблемное, а не честное поведение лучшим путем для достижения этих результатов. Иными словами, что мотивирует людей прибегать к нарушению добропорядочности, стремясь к оправданию собственных ожиданий в образовании?

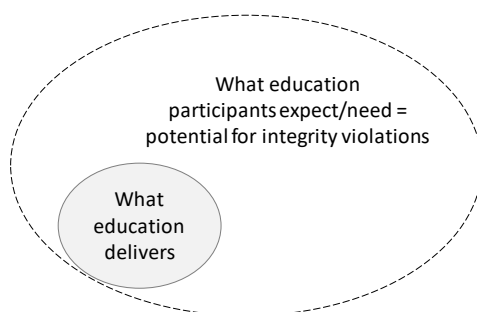
Обычно участники образовательного процесса не руководствуются преступными намерениями (OECD, 2013a). Наверное, самый близкий ответ на этот вопрос — в определенных условиях нарушение добропорядочности кажется более перспективным путем, чем соблюдение правил. Если почти все в школе берут платные частные уроки с учителем, чтобы сдать его предмет в этом учебном году, как в Тунисе (OECD, 2013b), ученикам и родителям нет смысла ожидать успешного выпуска, если они не сделают того же. Если денежные взносы от родителей директору обеспечивают место в популярной школе или детском саду, как в Украине (OECD, 2017a), ожидать

положительного решения без такого платежа тоже нет смысла. Если политические пристрастия – ключ к благоприятному распределению ресурсов во времена ограниченных бюджетных расходов, как в Армении (OSF - Armenia, 2016), директорам школ и ректорам университетов не стоит надеяться на адекватные бюджеты без соблюдения соответствующих политических интересов (Milovanovitch & Lapham, 2018) и так далее.

С точки зрения участников образовательного процесса, его доступность измеряется степенью соответствия их ожиданиям как заинтересованных лиц со стороны образовательной системы и услуг, которые она предоставляет. Случаи несоответствия между результатами и ожиданиями станут потенциальным источником коррупционного риска (см. рисунок 1), поскольку они обеспечат участникам системы стимулы для злоупотреблений как средства исправления недостатков в предоставлении образовательных услуг.

Настоящие примеры описывают условия системы, характеризующиеся обоснованным неверием в возможность образования удовлетворить даже самые базовые ожидания честным путем. В странах, прошедших оценку INTES, несоответствия между тем, чего участники процесса требуют от образования и друг друга, и тем, что, по их мнению, они получают, стали важным источником мотивации для злоупотреблений (Рисунок 3). Такие несоответствия дают участникам системы стимулы обращаться к злоупотреблениям для «исправления ситуации» (Milovanovitch, 2014). Все нарушения добропорядочности во всех странах совпадали с проверенными примерами таких несоответствий, что само по себе показывает, что злоупотребление воспринимается как форма «решения» этой проблемы.

**Рисунок 3. Несоответствие между результатами и ожиданиями в образовании как источник коррупционной угрозы**



Источник: (Milovanovitch, 2014)

Как уже было отмечено, с точки зрения оценочной методики INTES такие несоответствия являются самым важным источником мотивации для проблемного поведения, поскольку их можно убрать, улучшив политику в основе. Системные недостатки, которые не дают образованию, его учреждениям и профессионалам соответствовать ожиданиям, можно выявить, проанализировать и по большей части повлиять на них методами в распоряжении самих участников образовательного процесса, а именно органов образования и практиков отрасли.

До настоящего момента оценки добропорядочности выявили несколько широких проблемных областей, где ожидания участников образовательного процесса достаточно серьезны, чтобы мотивировать их исправить ситуацию, прибегая к нарушениям. Сопоставив их с глобальными обязательствами в области образования (World Education Forum, 2000) (UNESCO, 2015), их можно широко сформулировать в трех «результатах»:

- Равенство и доступ к образованию;

- Качество образования;
- Надлежащая кадровая политика и управление ресурсами.

Участники процесса ожидают образования хорошего качества — доступного, справедливого и обеспечиваемого в условиях надлежащей кадровой политики и управления ресурсами (ОЕСD, 2013а) (ОЕСD, 2013b) (Milovanovitch, 2014). Ожидания награды у тех, кто прибегает к нарушениям добропорядочности, и тех, кто так не делает, скорее всего попадут в один или несколько из этих широких аспектов — вне зависимости от индивидуальных, культурных или географических отличий.

## Дополнительные рекомендации по внедрению протоколов В и С

Образовательные системы сталкиваются со многими политическими вопросами и приоритетами, и каждая оценка обычно начинается с огромного количества возможностей для выбора.<sup>30</sup> Из них только несколько окажутся актуальными для анализа добропорядочности, который объясняет причину нарушения. Задача выявления недочетов, которые открывают возможности (протокол В) и создают стимулы (протокол С) для нарушений добропорядочности участниками образовательного процесса, оказалась одним из самых сложных аспектов работы с методикой INTES.

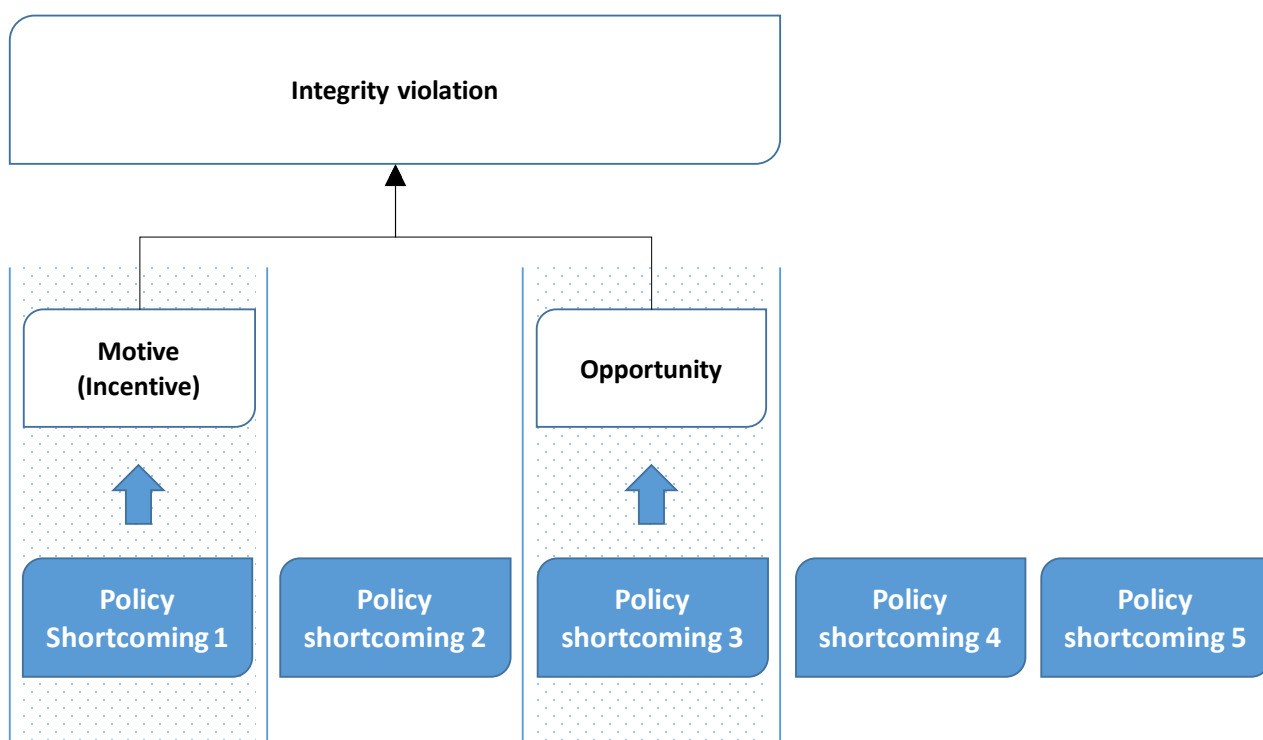
Например, можно представить гипотетическую страну, в которой уполномоченные органы обеспокоены, что учителя намеренно завышают оценки ученикам школ в ответ на неформальные просьбы родителей. Вводная информация, предоставленная при подготовке этого гипотетического оценивания, дает возможность сделать вывод, что среднее образование в стране страдает минимум от пяти крупных проблем: финансовая зависимость государственных школ от материальной поддержки родителей (недостаток № 1), низкое качество результатов обучения в международной перспективе (недостаток № 2), фиксация результатов оценивания классной работы способом, подверженным манипуляциям (недостаток № 3), насилие в школах (недостаток № 4) и недостаток учебных материалов на иностранных языках (недостаток № 5).

Без сомнения, все пять недостатков достаточно серьезны, чтобы заслуживать немедленного их рассмотрения. Однако только два выглядят подходящими для объяснения причин проблемного поведения. Недостаток № 1 предоставляет возможное объяснение уязвимости учителей к давлению родителей и их желания ставить ученикам оценки выше, чем они заслуживают. Недостаток № 3 открывает учителям возможность злоупотреблять собственной ролью в образовательной системе, манипулируя оценками после их проставления (Рисунок 4).

### **Рисунок 4. Недостатки в образовательной политике и практике и их актуальность для анализа добропорядочности**

---

<sup>30</sup> В некоторых (редких) случаях список также включал недостатки в других областях государственной политики, влияющие на участников образовательного процесса – например, правоохранительная и судебная система, госзакупки, трудоустройство.



Выбор проблем, на которых сосредоточится анализ, очень важен. Благодаря ему оценка не будет слишком обширной и не скатится из анализа добропорядочности в общий обзор образования или политики. Сделанный выбор также влияет на специализацию мер, предложенных для профилактики нарушений добропорядочности. В данном гипотетическом примере надлежащей политической реакцией скорее будет определение практики ненадлежащего признания достижений учащихся как нежелательной, внедрение мер по защите школ и в частности учителей от пагубного влияния, а также улучшение управления документацией о классном оценивании.

Предыдущие оценки являются полезным источником рекомендаций, а таблица 6 содержит выборку отраслей образовательной политики, которые согласно анализам часто страдают от недочетов.

**Таблица 6. Пример отраслей политики, на которые зачастую влияют соответствующие проблемы**

№	Нарушение добропорядочности	Отрасли, актуальные для анализа	Стимулы	Возможности
1	Незаконный доступ к образованию	Менеджмент и планирование сети учреждений Процедуры приема	x	x
2	Неуместные дополнительные частные уроки	Кадровая политика Качество преподавания	x	x
3	Политизация образования	Финансирование Кадровая политика	x x	x
4	Ненадлежащее признание достижений учащихся	Оценивание Финансирование	x	x
5	Фаворитизм в кадровых решениях	Кадровая политика	x	x

		Управление		x
6	Злоупотребление финансами в образовании	Финансирование	x	x
		Финансовый менеджмент и администрирование		x
		Инфраструктура школ	x	
7	Мошенничество в закупках	Закупки		x
		Инфраструктура школ	x	
8	Списывание	Оценивание Учебные программы и их содержимое	x	x
9	Мошенничество в аккредитациях и лицензировании	Внешнее обеспечение качества		x

Источники: (OECD, 2013a) (OECD, 2013b) (OSF - Armenia, 2016) (OECD, 2017a)

Гарантированной инструкции для правильного выбора областей анализа с самого начала не существует. Определение того, как негативные обстоятельства в образовании (политика и практика) влияют на возможности и стимулы как переменные в причинно-следственной модели INTES (см. Рисунок 1), — задача, которая обычно остается открытой для уточнений до более позднего этапа оценки. Принимать правильные решения также помогали консультации с оценивающей командой и национальными партнерами.

#### **IV. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВАМИ РЕЗУЛЬТАТОВ INTES: НЕСКОЛЬКО ПРИМЕРОВ**

Среди обычных результатов анализа политики – варианты действий для решения проблемы (Patton & Sawicki, 2002) (Bardach, 2012). Оценки добропорядочности также являются формой политического анализа, и производимые отчеты тоже ориентированы на действия. Они предоставляют участникам образовательного процесса описание коррупционных практик в образовании, анализ слабых мест в системе, поощряющих такие практики, и рекомендации для дальнейших действий.

Во всех странах, прошедших оценку согласно этой методике, национальные уполномоченные органы последовали рекомендациям из отчетов, но сделали это выборочно. Такой подход был продиктован соображениями реалистичности и понятным нежеланием инициировать изменения, связанные с добропорядочностью, более чем в одной деликатной области, такой как финансирование или найм персонала.

Рекомендации оценок касаются интересов и проблемных вопросов всех групп участников образовательного процесса, а также их обстоятельств в образовании. Таким образом, в тех отраслях образовательной политики, где уполномоченные органы не могли или не захотели вмешаться, инициативу перебрали на себя другие группы заинтересованных лиц.

Например, в Тунисе исследовательское сообщество, специализирующееся на высшем образовании, продолжило дискуссию об аккредитационной реформе и внедрении этического кодекса – темы, поднятые отчетом INTES. В Сербии аспект равенства в результатах оценки использовался для планирования дальнейших действий гражданским обществом и исследователями и привел к законодательным изменениям в процедурах найма преподавательского состава. Рекомендации INTES попали и в национальную антикоррупционную стратегию Сербии, а

уполномоченные органы затем провели оценку INTES уже для высшего образования. Гражданское общество в Армении, включая учителей и преподавателей, приняло большинство рекомендаций в отчете и продвигало их включение в национальную антикоррупционную стратегию для образования, планирование которой основывалось на выводах оценки INTES, проведенной в этой стране. Отчет также стал толчком для проведения дальнейшего исследования добропорядочности. Недавно в Украине группа исследователей и национальных экспертов по образовательной политике использовала результаты обзора добропорядочности в составлении концепции нового закона о среднем образовании по поручению Министерства образования и науки.

Разнообразие дальнейших действий указывает на определенную ответственность за результаты оценки и означает, что хотя бы некоторые группы участников образовательного процесса пытаются перевести рекомендации из отчета в действия. Хотя такое развитие событий является желательным результатом оценки добропорядочности, вопрос о том, что к таким результатам относится, выходит за пределы самой методики INTES. Однако саму возможность дальнейших действий можно (и следует) ожидать и поощрять на ключевых этапах процесса оценки добропорядочности.

Например, подготовительная фаза оценки (см. Приложение с описанием различных этапов) предусматривает создание команды национальных экспертов, состоящей из национального координатора и местных исследователей. Партнерство с местными исследователями, включая общественные организации, активные в образовательных исследованиях, может стать бесценным активом в продвижении оценки добропорядочности и ее результатов в течение всего процесса. В большинстве стран, использовавших методику INTES, участниками местной команды исследователей были люди, объединявшие преподавательскую или учительскую деятельность с исследованиями и членством в общественных организациях. Их профессиональная подготовка позволила им не только поддержать процесс оценки, но и продвигать ее результаты и проложить путь для использования ее рекомендаций более широкой аудиторией.

Во время второй, аналитической фазы важным каналом поддержки в ожидании продолжении оценки являются визиты на местах. Тщательный отбор партнеров и учреждений может помочь обеспечить легитимность оценочной инициативы (например, посещение широкой выборки разных видов учреждений, расположенных в разных местах (города, села) и общение со всеми группами участников образовательного процесса) и распространить информацию о ней и на местном уровне среди профессионалов и бенефициаров образования, а также гражданского общества.

Наконец, во время фазы валидации обсуждение возможных рекомендаций к дальнейшим действиям и их совместная подготовка с национальными экспертами является хорошим вариантом обеспечения реалистичности и актуальности предложений, а также ответственности за них всех вовлеченных лиц. Такой результат соответствует ожиданиям людей, участвующих в подготовке каждого отчета с оценкой добропорядочности: а именно, что завершение их работы станет началом процесса изменений и улучшений, который инициируют заинтересованные лица отрасли.

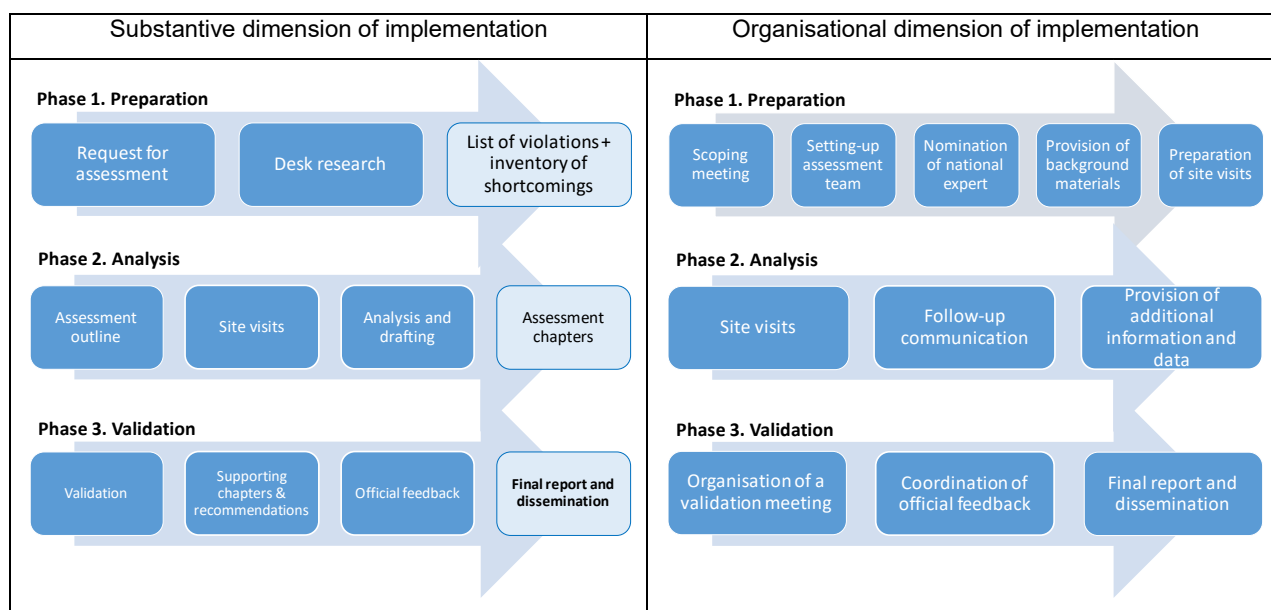


## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРИМЕР ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ

Рекомендации в настоящем Приложении не являются обязательным компонентом методики INTES и могут адаптироваться для потребностей каждой оценки и с учетом национального контекста. Они включены в настоящую работу в качестве примера проведения недавних оценок добропорядочности.

Последние оценки INTES проводились согласно последовательности шагов, разделенной на три фазы. Рисунок 5 представляет процесс с точки зрения информационного наполнения и организации.

**Рисунок 5. Этапы проведения оценки: информационное наполнение и организация процесса**



Что касается информационного наполнения, фаза 1 «готовит почву» для ответа на навязывающие вопросы. На основе обзора литературы и предварительных миссий в страну, которая проходит оценку, цель данной фазы — собрать первоначальный список нарушений, подлежащих оценке, и перечислить недочеты в политике, которые будут анализироваться во время фазы 2. Фаза 2 посвящена подробному анализу этих недочетов с помощью кабинетного исследования и визитов на местах для проведения интервью в полупроизвольной форме и фокус-групп с заинтересованными сторонами. Результат этой фазы — первая версия оценочного отчета. Наконец, фаза 3 посвящена подготовке рекомендаций, валидации анализа добропорядочности с заинтересованными лицами и уполномоченными органами страны, а также составлению финальной версии оценочного отчета.

В организационном аспекте фаза 1 предусматривает предварительный визит и назначение национального координатора или учреждения, а также местных экспертов для поддержки оценивания, формирование оценочной команды, подготовку плана визитов на местах и предоставление первоначальной подборки данных и информации, которые также могут быть обеспечены в форме вводного отчета. Основная организационная задача во время фазы 2 — визит оценочной команды в страну, с дальнейшим предоставлением данных и информации для поддержки работы после визитов на местах. Фаза 3 предусматривает организацию валидационного

семинара с заинтересованными лицами и национальными экспертами, а также встречу с презентацией результатов согласно финальному отчету.

В следующих разделах содержится дополнительная информация по каждой фазе проведения оценки.

## ***Фаза 1: Подготовка и протокол А***

### **Информационное наполнение**

Подготовительная фаза оценивания начинается с обзора документов и данных, предоставленных национальным координатором и местными исследователями. Цель этого этапа – применение первого протокола INTES, определение нарушений, которым будет посвящена оценка, и подготовка первой версии их описания. Это важно, поскольку список нарушений направляет подготовку ко второй фазе оценки — например, выбор людей для проведения интервью во время визитов на местах, а также запросы на дополнительную информацию и данные. Такой список также помогает подготовить приблизительный перечень политических проблем, которые могут способствовать появлению возможностей или стимулов для нарушений, а также распределить обязанности по темам среди участников команды перед началом работы и визитами на местах.

Результат фазы 1 — подборка нарушений добропорядочности, которые будут анализироваться в отчете, и предварительный список политических недочетов, также подлежащих анализу из-за их вероятного влияния на переменные в причинно-следственной модели INTES.

### **Организация процесса**

Фаза 1 начинается с назначения национального координатора и определения местных партнеров исследования. Местное партнерство может быть заключено с общественной организацией, которая занимается анализом образования и, в идеале, коррупции, либо с командой отдельных исследователей с подобным опытом. В Сербии местными партнерами стали отдельные исследователи с различных факультетов Белградского университета. В Тунисе партнером стала группа местных общественных организаций, а в Армении было несколько исследовательских организаций, работавших по поручению Open Society Foundations. В Украине местным партнером был независимый институт образовательных исследований.

После выбора местных партнеров проводится предварительная встреча с уполномоченными органами и/или заинтересованными лицами, запрашивающими оценку добропорядочности. Цель этой встречи – согласовать ожидания, объяснить методiku и ожидаемые результаты, а также определить график проведения оценки.

Среди дальнейших задач – выбор участников оценочной команды (обычно 3-4 эксперта) и назначение национального координатора или координирующей организации. Ключевые элементы технического задания для национального координатора – предоставление информации и данных, мобилизация национальных экспертных знаний и координация работы с соответствующими организациями в стране для первого отбора нарушений, освещаемых в отчете. Национальный координатор также отвечает за организацию визитов на местах.

## Фаза 2: Анализ и протоколы В и С

### Информационное наполнение

Фаза 2 посвящена применению протоколов В и С и визитам на местах для проведения оценки.

До визитов на местах рекомендуется подготовить план оценки с предварительной подборкой недочетов, которые могут стать приоритетами в работе с двумя протоколами. Такая практика оказалась полезной в планировании и направлении визитов на местах, а также распределении обязанностей по темам среди участников оценочной команды.

Визиты на местах нужны для нескольких целей. Во-первых, это источник рекомендаций по надлежащему помещению в контекст статистики, нарративной информации (отчетов третьих сторон) и примеров из жизни (которые, с учетом деликатности обсуждаемых вопросов, весьма распространены), собранных во время кабинетного исследования. Во-вторых, они позволяют оценочной команде собирать дополнительные доказательства и информацию, верифицировать подборку нарушений, включенных в оценку добропорядочности, и утвердить перечень недочетов в политике и практике, которые будут использоваться для анализа каждого нарушения. В-третьих, визиты на местах помогают вовлечь в процесс оценки национальных партнеров. Например, интервью во время таких визитов часто раскрывают информацию, которая может помочь сделать подборку вовлеченных организаций и партнеров более актуальной и инклюзивной. Важно подчеркнуть, что визиты на местах не являются заменой статистических данных — эту задачу необходимо выполнять параллельно в течение всего периода оценки.

Результат фазы 2 — первая версия оценочного раздела для каждого нарушения, который содержит подразделы с результатами всех протоколов INTES (подразделы А, В и С).

### Организация процесса

Основная задача фазы 2 — провести визиты на местах для бесед в формате 1:1 с профессионалами в области образования, заинтересованными лицами, учащимися и региональными/национальными уполномоченными органами. Дополнительная задача — постоянное предоставление данных и информации для поддержки процесса оценивания.

Задача выбора мест и партнеров для визитов на местах выполняется с использованием методов детерминированной выборки,<sup>31</sup> причем окончательная подборка проверяется по нескольким критериям. Эти критерии утверждены для как можно более адекватного представления образовательного контекста в стране и приведены ниже:

- Сбалансированное географическое распределение;
- Баланс между визитами в столицу, крупные региональные центры и меньшие города в регионах;
- Визиты в регионы с различным уровнем экономического развития;
- Образовательные учреждения в городах и сельской местности;
- Образовательные учреждения с высоким и низким уровнем успешности;
- Если оценка затрагивает всю образовательную систему — учреждения на всех уровнях;

---

<sup>31</sup> Выборка по наличию возможности, по методу снежного кома и целевая выборка.

- Все группы участников образовательного процесса;
- Все уровни управления (центральный, региональный, местный);
- Смежные отрасли — по актуальности (например, работодатели);
- Международные партнеры;
- Представители гражданского общества.

Национальный координатор играет ключевую роль в организации и поддержке визитов на местах. Поддержка включает подготовку и корректировку графика, официальные разрешения для визитов образовательных учреждений и органов и содействие коммуникации с собеседниками во время визитов. В идеале выбор собеседников для визитов стоит перепроверить с местной исследовательской командой.

### **Фаза 3: Валидация и рекомендации к действию**

#### **Информационное наполнение**

Цели третьей фазы оценки — валидация и адаптация анализа, подготовка вспомогательных разделов оценочного отчета (например, вступления, схемы методики, приложений и пр.), формулирование рекомендаций к действию и запрос комментариев от национальных уполномоченных органов для финализации отчета.

Формулирование рекомендаций может производиться в консультации с национальными инспекторами, избранными заинтересованными лицами и представителями общественности. Процесс оценивания добропорядочности занимает год или больше, и консультации по поводу вариантов дальнейших действий дают возможность убедиться, что результаты оценки остаются актуальными. К примеру, в некоторых странах предварительные результаты оценки стали спусковым крючком реформ еще до завершения оценочного отчета.<sup>32</sup> Еще один аргумент в пользу открытости процесса — необходимо убедиться, что предложения реалистичны и соответствуют общему контексту, а лидеры мнений и национальные эксперты разделяют их еще до официальной публикации результатов оценки добропорядочности. Однако также важно отметить, что итоговые консультации не означают согласование результатов отчета.

Затем отчет подается в национальные уполномоченные органы для получения комментариев и исправления фактических ошибок, а после получения обратной связи формируется его окончательная версия. Результат этой фазы — оценочный отчет INTES.

#### **Организация процесса**

Процесс валидации организывает национальный координатор. Валидация результатов и обсуждение рекомендаций к действию может происходить в формате валидационного семинара в стране, прошедшей оценку. Например, именно так было в Украине (OECD, 2017a). Координатор отвечает за определение национальных экспертов и тщательный отбор участников из широкой группы заинтересованных лиц, которая включает гражданское общество, профессионалов образовательной отрасли, освещающие образование СМИ и национальные уполномоченные органы. Также целесообразным оказалось участие всей оценочной команды в этой встрече с представлением каждого нарушения соответствующим экспертом.

<sup>32</sup> Например, Сербия адаптировала некоторые положения о найме сотрудников, а Армения начала работать над разработкой кодексов добропорядочного поведения для государственных университетов в сотрудничестве с Советом Европы — в обоих случаях еще до выпуска финальных отчетов.

Последующая и окончательная задача в процессе оценивания — сбор обратной связи об отчете от национальных уполномоченных органов, а также организация встречи по поводу выпуска окончательного отчета. Это мероприятие открыто для широкого круга участников и в идеале проходит под патронатом национальных органов образования или как минимум при их участии.

## ЛИТЕРАТУРА

- Altbach, P. G., Reisberg, L. & Rumbley, L. E., 2009. *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*, Paris: UNESCO.
- Armstrong, E., 2005. *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, New York: United Nations.
- Banfield, E. C., 1979. Corruption as a feature of governmental organization. In: M. Ekpo, Hrsg. *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Towards a Search for Causes and Consequences*. Washington D.C: University Press of America.
- Bardach, E., 2012. *A Practical Guide for Policy Analysis*. Fourth Edition Hrsg. Thousand Oaks: SAGE.
- Bransgrove, M., 2014. *Principles of Good Government: an Elementary Book of Public Right*. s.l.:Matthew James Bransgrove.
- Becker, G. S., 1976. *The Economic Approach to Human Behaviour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Betz, F., 2011. *Managing Science: Methodology and Organization of Research*. New York: Springer.
- Bloem, S. & Milovanovitch, M., forthcoming. *Strengthening Integrity and Preventing Corruption in Pre-School Education in Armenia*, Yerevan: Open Society Foundations - Armenia.
- Bray, M., 2003. *Adverse effects of private supplementary tutoring: dimensions, implications and government responses*. Paris: UNESCO Institute .
- Bray, M., 2009. *Confronting the Shadow Education System: What Government Policies for What Private Tutoring?*, Paris: UNESCO-IIEP.
- Burns, T. & Köster, F. Hrsg., 2016. *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing.
- CHEA & UNESCO-IIEP, 2016. *Advisory Statement for Effective International Practice*. [Online] Available at: [http://etico.iiep.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/ETICO/Publications/PDF/advisory-statement-unesco-iiep.pdf](http://etico.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/ETICO/Publications/PDF/advisory-statement-unesco-iiep.pdf) [Accessed 5 June 2017].
- Carbonera, E., 2000. *Corruption and Decentralisation: Working Paper 342/83*, Bologna: Universita di Bologna.
- Clegg, M., Ellena, K., Ennis, D. & Vickery, C., 2016. *The Hierarchy of Laws: Understanding and Implementing the Legal Frameworks that Govern Elections*, Arlington: International Foundation for Electoral Systems.
- Cohen, L. E. & Felson, M., 1979. Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, Volume 44 (August), pp. 588-608.
- Cohen, M., 1999. A psychoanalytic view of the notion of integrity. In: A. Montefiore & D. Vines, eds. *Integrity in the Public and Private Domains*. London: Routledge, pp. 103-122.
- Cook, R. T., 2009. Intensional Definition. In: *A Dictionary of Philosophical Logic*. Edinburgh: Edinburgh University Press, p. 155.
- Council of Europe, 2017. *Final Report of the South East European Project on Policies for Academic Integrity*, Strasbourg: Council of Europe - ETINED.
- Cox, D., La Caze, M. & Levine, M., 2017. Integrity. In: E. N. Zalta, ed. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Spring ed. Stanford: Stanford Center for the Study of Language and Information.
- Crossley, M. & Vulliamy, G. Hrsg., 1997. *Qualitative Educational Research in Developing Countries: Current Perspectives*. New York: s.n.
- De Grauwe, A., 2013. The Decentralisation of Education and Corruption. In: *Transparency International Global Corruption Report: Education*. New York: Routledge, pp. 27-30.
- Doty, E. & Kouchaki, M., 2015. Commitments, Disrupted: Understanding and Addressing Commitment Drift in For-Profit Enterprises. *Edmond J. Safra Working Papers*, 21 May.
- ETINED, 2015. *Etined Platform - Council of Europe*. [Online] Available at: <https://www.coe.int/en/web/ethics-transparency-integrity-in-education/> [Accessed 19 October 2017].

- Fink, H. & Hussmann, K., 2013. *Addressing corruption through sector approaches: Exploring lessons from the Moroccan anti-corruption strategy for the health sector*, Bergen: U4 Chr. Michelsen Institute.
- Fitting, M., 2015. Intensional Logic. In: E. N. Zalta, ed. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Summer 2015 ed. Stanford: Metaphysics Research Lab, Stanford University.
- Friedman, M., 1966. *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hallak, J. & Poisson, M., 2002. Ethics and corruption in education: results from the Expert Workshop held at IIEP, Paris 28-29 November 2001. *Policy Forum 15*.
- Hallak, J. & Poisson, M., 2007. *Corrupt schools, corrupt universities: What can be done?*. Paris: IIEP.
- Heyneman, S., 2004. Education and Corruption. *International Journal of Education Development*, Volume 6, pp. 638-48.
- Hillman, A. L. & Jenkner, E., 2004. *IMF: Economic Issues No. 33*. [Online] Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues33/> [Accessed 11 April 2017].
- Hussmann, K., 2007. *Anti-corruption policy-making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of the UNCAC?*, Bergen: U4 Chr. Michelsen Institute .
- James, W., 1948. The Sentiment of Rationality. In: *Essays in Pragmatism*. New York: Hafner, pp. 3-36.
- Kimiz, D., 2011. *Knowledge Management in Theory and Practice*. Cambridge: MIT Press.
- Lacey, N., 1993. A Clear Concept of Intention: Elusive or Illusory?. *The Modern Law Review*, 56(5), pp. 621-642.
- Lessig, L., 2013. Institutional Corruption Defined. *Journal of Law, Medicine & Ethics*, pp. 2-4.
- Lilly, R. J., Cullen, F. T. & Ball, R. A., 2014. *Criminological Theory: Context and Consequences*. s.l.:SAGE Publications.
- Melucci, A., 1989. *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Oakland: University of California.
- Merton, R. K., 1976. *Sociological Ambivalence and Other Essays*. New York: The Free Press.
- Miller, S., 2011. Corruption. In: E. N. Zalta, ed. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Metaphysics Research Lab, Stanford University.
- Milovanovitch, M., 2013. Understanding Integrity, Fighting Corruption: What Can be Done?. In: *Transparency International Global Corruption Report: Education*. New York: Routledge, pp. 232-239.
- Milovanovitch, M., 2014. Fighting Corruption in Education: A Call for Sector Integrity Standards. In: *The World Bank Legal Review, Volume 5; Fostering Development through Opportunity, Inclusion and Equity*. Washington DC: The World Bank, pp. 367-380.
- Milovanovitch, M. & Anapiosyan, A., 2018. Academic Affiliations and Conflict of Interest of Public Officials: Initial Evidence from Eastern Europe and Central Asia. *Journal of the European Higher Education Area*, Issue 1, pp. 97-112.
- Milovanovitch, M. & Lapham, K., 2018. Good Intentions Cast Long Shadows: Donors, Governments, and Education Reforms in Armenia and Ukraine. In: I. Silova & M. Chankseliani, eds. *Comparing Post-Socialist Transformations: Education in Eastern Europe and Former Soviet Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Montefiore, A., 1999. Integrity: a philosopher's introduction. In: A. Montefiori & D. Vines, eds. *Integrity in the Public and Private Domains*. London: Routledge, pp. 15-31.
- Norton, R., 2008. *The Concise Encyclopedia of Economics: Unintended Consequences*. [Online] Available at: <http://www.econlib.org/library/Enc/UnintendedConsequences.html> [Accessed 13 April 2018].
- OECD, 2003. *Peer Review: an OECD Tool for Co-operation and Change*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2004. *Measures for Promoting Integrity and Preventing Corruption: How to Assess?*. [Online] Available at: <http://www.oecd.org/governance/ethics/34406951.pdf>
- OECD, 2005. *Teachers Matter*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2007. *Corruption: A Glossary of International Criminal Standards*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2013a. *Strengthening integrity and fighting corruption in education: the Republic of Serbia*. Paris: OECD Publishing.



- OECD, 2013b. *Integrity of Public Education in Tunisia: Restoring Trust*. [Online] Available at: <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Tunisia-Integrity-Education.pdf> [Accessed 10 April 2017].
- OECD, 2014. *Education at a Glance: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2015a. *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2015b. *National Accounts of OECD Countries*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2016. *Anti-Corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2013 - 2015*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2017a. *Reviews of Integrity in Education: Ukraine 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2017b. *Corruption Prevention at Sector Level in Eastern Europe and Central Asia: Cases of Education, Extractives, and Police*, Paris: OECD Publishing.
- OECD-ACN, 2009. *Conference on fighting corruption and promoting good governance in Eastern Europe and Central Asia*. [Online] Available at: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/44620426.pdf> [Accessed 28 April 2017].
- OECD-ACN, 2010. *11th ACN Steering Group Meeting*. [Online] Available at: <https://www.oecd.org/corruption/acn/47446815.pdf> [Accessed 28 April 2017].
- OECD-ACN, 2017. *Anti-Corruption Reforms in Kazakhstan: Round 4 of Monitoring of the Istanbul Action Plan*, Paris: OECD Publishing.
- OSF - Armenia, 2016. *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Armenia*, Yerevan: Open Society Foundations (OSF) - Armenia and Center for Applied Policy (CFAP) - Bulgaria.
- Patton, C. V. & Sawicki, D. S., 2002. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. [Online] Available at: <https://msu.edu/course/prr/389/Pattonsawicki.doc> [Accessed 14 July 2017].
- Penn, H., 2011. *Quality in Early Childhood Services: An International Perspective*. Berkshire: Open University Press.
- Philp, M., 1999. Citizenship and Integrity. In: A. Montefiore & D. Vines, eds. *Integrity in the Public and Private Domains*. London: Routledge, pp. 32-62.
- Rumyantseva, N. L., 2005. Taxonomy of Corruption in Higher Education. *Peabody Journal of Education*, Volume 80, pp. 81-92.
- Sahlberg, P., 2009. The Role of International Organisations in Fighting Education Corruption. In: S. Heyneman, ed. *Buying Your Way Into Heaven. Education and Corruption in International Perspective*. Rotterdam: Sense Publishers, pp. 135-154.
- Shmueli, G., 2010. To Explain or to Predict?. *Statistical Science*, 25(3), pp. 289-310.
- Smith, I. & Hamilton, T., 2016. *ETINED Volume 3 - Ethical behaviour of all actors in education*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Star, S. L., 1983. Simplification of Scientific Work: An Example from Neuroscience Research. *Social Studies of Science*, 13(2), pp. 205-228.
- Tajfel, H. & Turner, J. C., 1986. The social identity theory of intergroup behaviour. *Psychology of Intergroup Relations*, pp. 7-24.
- Tannenbergh, M., 2015. *Mainstreaming ethics and anti-corruption in higher education: the Poznan Declaration*. [Online] Available at: <http://corruptionresearchnetwork.org/acrn-news/blog/mainstreaming-ethics-and-anti-corruption-in-higher-education-the-poznan-declaration/view> [Accessed 29 April 2017].
- Teichler, U., 2004. *Changing Structures of the Higher Education Systems: the Increasing Complexity of Underlying Forces*. [Online] Available at: [http://portal.unesco.org/education/en/file\\_download.php/bd63f82111094eee5739d0c624f41567Colloquium](http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/bd63f82111094eee5739d0c624f41567Colloquium)

+--+December+04+--+Teichler.doc

[Accessed 3 April 2017].

The World Bank, 2015. *Developing Countries Face Tough Transition in 2015 with Higher Borrowing Costs and Lower Prices for Oil & Other Commodities*. [Online]

Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/06/10/developing-countries-face-tough-transition-in-2015-with-higher-borrowing-costs-and-lower-prices-for-oil-other-commodities>

[Accessed 10 April 2017].

Thomson, D. F., 2013. Two Concepts of Corruption. *Edmond J. Safra Working Paper Series*, pp. 1-24.

Tiongson, E. R., 2005. Education Policy Reforms. In: *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, pp. 261-294.

Transparency International, 2013a. *Global Corruption Barometer 2013*. [Online] Available at: [http://www.transparency.org/gcb2013/in\\_detail](http://www.transparency.org/gcb2013/in_detail)

[Accessed 22 April 2017].

Transparency International, 2013b. *Transparency International Global Corruption Report: Education*. New York: Routledge.

Transparency International, 2017. *Global Corruption Barometer - People and Corruption: Europe and Central Asia*, Berlin: Transparency International.

U4, 2006. *Corruption in the education sector*. [Online]

Available at: <https://www.cmi.no/publications/file/2563-corruption-in-the-education-sector.pdf>

UIS/OECD/EUROSTAT, 2002. *UOE Data Collection: Definitions, Explanations, and Instructions*. [Online]

Available at: <http://www.oecd.org/education/1841883.pdf>

[Accessed 2 March 2018].

UNCHR, 2005. *Updated set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity*, Geneva: United Nations.

UNESCO IIEP, 2015. *Integrity Planning & Open Data*. [Online]

Available at: <http://www.iiep.unesco.org/en/our-expertise/integrity-planning-open-data>

[Accessed 26 April 2017].

UNESCO, 2003. *Right to Education: Scope and Implementation*. [Online]

Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133113e.pdf>

[Accessed 3 April 2017].

UNESCO, 2015a. *EFA Global Monitoring Report 2015*, Paris: UNESCO.

UNESCO, 2015b. *Education 2030: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*, Incheon: UNESCO.

UNODC, 2009. *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, New York: United Nations.

Waldron, J., 2016. The Rule of Law. In: E. N. Zalta, U. Nodelman, C. Allen & L. R. Anderson, eds. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Stanford University.

World Education Forum, 2000. *Education for All: Meeting our Collective Commitments*. [Online]

Available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120240e.pdf>

[Accessed 6 April 2017].