

# **Коррупционные риски в системе среднего образования.**

*Неформальные платежи в школах*

УДК 37.0  
ББК 74.04(2)  
К68

*Точки зрения и мнения, высказанные в данной публикации, являются авторскими.*

А 40 Коррупционные риски в системе среднего образования. Неформальные платежи в школах. Акматжанова А., Асамбаева А., Шаршенбаев А. – Б.:2014. –71с.

ISBN 978-9967-31-160-2

*Данная публикация является итогом исследования, проведенного в 2013-14 году Трансперенси Интернешнл Кыргызстан, в сфере изучения коррупционных рисков в системе среднего образования Кыргызской Республики.*

А 4304000000-14

УДК 37.0  
ББК 74.04(2)

ISBN 978-9967-31-160-2

© Трансперенси Интернешнл Кыргызстан, 2013.  
*Все права защищены.*

## ОГЛАВЛЕНИЕ:

ГЛОССАРИЙ .....	5
ВВЕДЕНИЕ .....	6
<b>1. Краткое содержание результатов исследования.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Об исследовании .....</b>	<b>11</b>
2.1. <i>Цели и задачи исследования .....</i>	<i>11</i>
2.2. <i>Методология исследования.....</i>	<i>14</i>
<b>3. Природа неформальных платежей в системе среднего образования .....</b>	<b>16</b>
3.1. <i>Взгляд респондентов на неформальные школьные платежи .....</i>	<i>16</i>
3.2. <i>Характер сбора неформальных платежей (добровольность/принуждение)</i> <i>20</i>	
3.3. <i>Прозрачность расходования средств, аккумулируемых через сбор</i> <i>неформальных платежей .....</i>	<i>22</i>
3.4. <i>Неформальные школьные платежи и малообеспеченные семьи .....</i>	<i>24</i>
<b>4. Объем неформальных платежей в системе среднего образования .....</b>	<b>26</b>
4.1. <i>Основные позиции, оплачиваемые родителями .....</i>	<i>26</i>
4.2. <i>Средняя сумма, вносимая родителями в школу на одного ребенка за один</i> <i>учебный год .....</i>	<i>41</i>
<b>5. Коррупционные риски в системе образования .....</b>	<b>44</b>
5.1. <i>Условия деятельности работников системы школьного образования .....</i>	<i>44</i>
5.2. <i>Процессы назначения учителей, директоров школ .....</i>	<i>47</i>
5.3. <i>Гарантии независимости общественной родительской организации .....</i>	<i>48</i>
5.4. <i>Подотчетность общественной родительской организации .....</i>	<i>54</i>
5.5. <i>Прозрачность и ресурсы общественной родительской организации .....</i>	<i>57</i>
<b>6. Матрица коррупционных рисков в системе среднего образования .....</b>	<b>61</b>



## ГЛОССАРИЙ

<b>индикатор коррупционных рисков</b>	показатель наличия факторов, которые могут способствовать возникновению коррупционных рисков
<b>конфликт интересов</b>	ситуация, при которой личная заинтересованность госслужащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами других лиц, способное привести к причинению вреда таким законным интересам
<b>Коррупционные риски</b>	риски проявления коррупционных явлений и/или возникновения коррупционных ситуаций
<b>общественное объединение</b>	добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей
<b>общественный фонд</b>	один из видов некоммерческих фондов, который представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели
<b>попечительство</b>	это форма защиты личных и имущественных прав и интересов различных категорий граждан и меры для попечения над кем-нибудь.
<b>попечительский совет</b>	добровольная общественная некоммерческая организация, основной целью которой является оказание содействия в решении актуальных задач развития образовательного учреждения
<b>специальный счет</b>	счет общеобразовательной организации, на который могут вноситься пожертвования и спонсорская помощь
<b>спонсорская помощь</b>	пожертвования физических и юридических лиц общеобразовательным организациям для поддержки и развития материально-технической и учебной базы
<b>член попечительского совета</b>	дееспособное лицо, осуществляющее полномочия по соуправлению общеобразовательной организацией на безвозмездной основе

## **ВВЕДЕНИЕ**

Кыргызстан, как и большинство других стран, обозначил одним из приоритетов обязательное государственное образование и конституционно гарантировал, что образование является бесплатным. Однако, нет единого мнения о том, какие удельные затраты должны покрываться разделом «бесплатное образование». Бесплатное образование в Кыргызстане унаследовано советским прошлым. Понимание данной основы воспринималось, как обязательство государства обеспечить каждого гражданина бесплатным, доступным и качественным образованием. Для населения «бесплатное образование» означает, что за обучение не должна взиматься какая-либо плата, учебники должны предоставляться бесплатно и т.д. Что же касается пожертвований в образовательные учреждения, то многие расценивают эти платежи как частные, а не общественные обязательства. Большинству родителей, которые обучались по советской системе образования, не нравится опыт с инвестициями в образование. В советское время рядовому гражданину не приходилось беспокоиться об образовании - финансирование школ обеспечивалось непосредственно государством, то есть, оно покрывало все расходы за счет средств центрального бюджета. Другими словами, население не имело опыта работы со многими расходами на образование - не было знакомо с налогообложением, сборами и другими затратами. Определенные вложения, осуществляемые родителями, такие как, покупка канцелярских товаров, обеды, транспорт в значительной степени субсидировались.

На сегодняшний день при формальной доступности общего образования в Кыргызстане существует неравенство возможностей в получении качественного школьного образования, обусловленное социально-экономическим расслоением общества. Данная проблема отражается на качестве образования – действующая оплата труда педагогов не позволяет школам привлекать грамотных и высококвалифицированных учителей. Дети, чьи родители могут позволить оплачивать учебу в «престижной» школе, получают заведомо более качественное образование.

Недофинансирование образовательных учреждений стало покрываться посредством родительских платежей. Подобные «добровольно-принудительные» спонсорские взносы родителей на финансовую поддержку общеобразовательных школ составляют довольно значительные суммы. Такое «негативное социальное явление» как родительские сборы в школах республики уже давно перешло из разряда добровольных в принудительное. Особенно сложная ситуация в школах города Бишкек. В частности, до сих пор с родителей первоклассников за прием ребенка в школу требуют взнос в размере от 2 до 20 тысяч сомов. Помимо этого в

школы не принимают детей без прописки. Во многих школах школьников сажают в пустые классы, родители которых обязаны в добровольно-принудительном порядке обставить их мебелью и техникой.

В школах по-прежнему процветают сборы на все существующие проблемы школ (начиная от закупки веников, охраны и заканчивая оплатой уборки помещений классов, которые, кстати, убираются штатными уборщицами). В каждой школе существует руководитель (как правило, завуч по воспитательной работе), который всячески контролирует эти сборы с каждого класса, ведет учеты и планирует новые темы для сборов. При этом формально такие сборы считаются инициативой самих учеников и их родителей.

Естественно, что люди не поощряют подобные сборы, но каждый родитель всегда думает, каким же образом это может отразиться на его ребенке.

Важной социальной причиной сложившейся ситуации в системе образования является прямое подорожание образования — от введения оплаты за «дополнительные» услуги до введения общей платы за обучение. Тенденции к коммерциализации услуг в области школьного образования усугубляют проблемы обеспечения равной доступности среднего общего образования для населения республики. Сложившаяся ситуация в условиях высокого уровня бедности становится препятствием посещаемости школ для детей из бедных семей, а также недоступности для них привилегированных школ. Дефицит качественных образовательных услуг создал благоприятную почву для коррупции. Основная опасность данного явления состоит в том, что, возникая на стадии дошкольного образования, оно может вырабатываться на всех дальнейших стадиях получения образования. В ВУЗах происходит социализация взяточников: здесь выращивают людей, привычных к взятке как к норме. На рынок труда выбрасывается все больше молодых энергичных ребят, все менее профессиональных, все менее талантливых. От таких кадров государство слабеет. Поэтому образование — первое, на что надо обратить внимание, разрабатывая антикоррупционную политику. Пройдя «высшую школу коррупции», студент привносит опыт преступных взаимоотношений в свою дальнейшую «взрослую» жизнь, считая коррупцию нормой поведения.

Школьная коррупция способствует дискриминации граждан по их социальному статусу и уровню жизни, нарушая тем самым гарантированное Конституцией равенство и общедоступность образовательных услуг. Как было сказано выше, таким образом, система образования становится институтом воспитания и возвращения новых поколений, будущих коррупционеров, поскольку дети-ученики уже в школе становятся свидетелями коррупционных явлений.

Укоренению коррупции в системе образования способствуют материально-экономическое положение сегодняшних школ, молчаливое согласие родителей и одобрительная в отношении взяточничества позиция части органов управления системой образования в целом. Этому содействуют многочисленные лазейки в законодательстве, как разрешение создавать «фонды поддержки школ», вносить

«добровольные» взносы, производить сборы денег на охрану, оборудование, дополнительные занятия и т.д. Кроме того, недостаточное финансирование школ необходимо указать как один из наиболее главных факторов распространения коррупции в школах. Если в советский период школы получали достаточное финансирование по всем пунктам, то сегодня они обеспечены лишь по трем статьям расходов - это заработная плата учителей, отчисления в Социальный фонд и коммунальные платежи. Крайне низкая сумма выделяется на приобретение необходимой мебели, на внешний капитальный и текущий ремонт здания. На низком уровне обеспеченность школ учебными материалами, канцелярскими принадлежностями и т.д. Зарботная плата учителей также является несоответствующей рабочей нагрузке.



## 1. Краткое содержание результатов исследования

- по результатам проведенного исследования «добровольные взносы» в школьные фонды присутствуют практически во всех столичных школах - на них указало 93 % респондентов из 100. В региональных городах о наличии регулярных родительских взносов в школах отметили 67 % родителей. В некоторых сельских школах также существует практика сбора родительских средств в школьный фонд, хотя, значительно реже, нежели в городских школах. Около 80 % родителей в городах утверждают, что в их школе установлена система неформальных платежей и взносов. О существовании в сельских школах неформальных платежей отметило в среднем 26 % опрошенных респондентов;
- 44,9 % опрошенных родителей готовы оказывать школам материальную помощь при условии добровольности и умеренности (посильного взноса);
- 37,5 % респондентов вносят «добровольные» взносы, принуждаемые школьной администрацией; другие 46,1 % вносят взносы по принуждению родительского комитета, общественной родительской организации;
- «добровольные спонсорские взносы» в Бишкеке составляют в среднем 3772 сома в год; в регионах – 644 сома и в селах – 284 сомов соответственно;
- годовой объем неформальных платежей в Бишкекских школах в расчете на одного ученика (без индивидуальных занятий) составляет в среднем около 7820 сомов; в региональных городах – 1445 сомов; в селах – 473 сома;
- вступительные взносы платятся чаще всего в столице - 65,5 % опрошенных респондентов ответили, что сталкивались со вступительными взносами. Размер вступительных взносов в столице в среднем составляет 8828 сомов;
- общий годовой объем неформальных платежей без вступительных / переводных взносов и индивидуальных занятий по республике составил 2200480164,36 сомов;
- квитанции (или другие документы, подтверждающие платеж) получают в среднем лишь 20,6 % опрошенных респондентов;
- наличная форма неформальных платежей значительно превосходит натуральную;
- многие респонденты считают, что любые неофициальные платежи являются отклонением от идеальной системы, полученной в рамках социалистической системы - с этой точки зрения все неофициальные платежи ими рассматриваются как отсутствие ответственности государства. В других случаях респонденты считали неформальные платежи признаками «коррупции» на том основании, что только коррумпированное государство будет отказываться от своих общественных обязанностей. А третья часть родителей даже не предполагает, что может быть по-другому, и верит в то, что эти траты помогут их детям получить более качественное образование;

### **Школьная коррупция глазами респондентов:**

- ежемесячные «поборы» в кассу школы/класса;
  - требование классных руководителей на родительских собраниях внести наличными без каких-либо квитанций крупную денежную сумму на ремонт классов, на их оборудование компьютерной техникой, покупку учебных материалов, книг, мебели, телевизоров, отопления и т. д.;
  - любая просьба заплатить «вступительный взнос» при приеме ребенка в 1-ый класс;
  - полное отсутствие отчетности об уплате родителями денежной суммы «в помощь» школе/классу (иногда просят написать заявление о внесении данной суммы на расчетный счет неких «образовательных фондов», иногда часть суммы должна быть уплачена наличными, а часть должна быть переведена на расчетный счет фондов или школы);
  - существование альтернативы для старшеклассников: уборка школьной территории/класса или внесение финансовой суммы.
- 
- одни родители воспринимают свои неформальные денежные отношения со школой как «нормальную сделку». Другие – как «поборы и вымогательство». Разница в восприятии существенно зависит от самой школы – от качества организации образовательного процесса и от его результата;
  - интересным представился тот факт, что в школах с очень низким уровнем обеспечения в принципе нет «сборов», там распространена помощь родителей по принципу «сами белим, сами красим». А в школах, которые ориентированы на результат и выпуск своих учеников в престижные вузы, родители сами склонны инвестировать в школу средства, охотно включаясь в неформальные сделки и воспринимая их абсолютно нормальными;
  - недовольство родителей возникает в школах промежуточного типа, где существует противоречие между «недостаточно высоким» (по мнению родителей) качеством учебного процесса и «неоправданными» сборами. В таких школах родители особенно часто жалуются на проявления, по их мнению, коррупционных нарушений.

## **2. Об исследовании**

### **2.1. Цели и задачи исследования**

Как правило, актуализация данного исследования происходит в связи с проблематикой качества и доступности среднего образования. Существует целый комплекс барьеров, которые ограничивают доступ детей к качественному общему образованию и способствуют воспроизводству социального неравенства.

Под «барьером» нужно понимать совокупность факторов, затрудняющих получение качественного образования ребенком, не обладающему тем или иным ресурсом. Например, социокультурный барьер связан с показателями образования, занятости и должности родителей, экономический барьер указывает на имущественное неравенство: доходы семьи, а также формальные и неформальные платежи-взносы, которые существуют в школе. Кроме того, существует институциональный барьер, который создается внутри школьной организации: отбор первоклассников, механизмы перевода из класса в класс и с одной ступени образования на другую, выбор дополнительных и профилирующих предметов. Одним из интересных моментов нашего исследования является территориальный барьер, связанный с корреляцией между доступом к получению образования в школе и типом населенного пункта, где эта школа находится. Если школа расположена в городе, тем более в крупном, – это становится ресурсом, так как городская школа располагает большим количеством квалифицированных учителей, в том числе предметников, возможностью повышения квалификации преподавательского и административного состава, а также возможностью сотрудничества с профессиональными и высшими учебными заведениями. Число сельских школ сегодня стремительно сокращается ввиду уменьшения численности учащихся, а там, где они все еще работают, нет достаточного количества учителей, особенно учителей-предметников.

Кроме того, актуальность проекта определялась все более зреющим недовольством родителей ситуацией, складывающейся сегодня вокруг школьного образования.

Так, в настоящее время отсутствует четкая тенденция: с одной стороны, общее образование декларируется как бесплатное, с другой – недостаточность государственного финансирования заставляет школы привлекать дополнительные ресурсы, поскольку выделяемых государством средств объективно не хватает на обеспечение соответствующего уровня обучения. В обществе возникают неадекватные представления о правах в сфере образования, границах платности и бесплатности. Эти мифы перерастают в социальные напряжения. Однако будет справедливо заметить, что существует мало мнений о том, что же представляет собой бесплатное образование. Должно ли оно включать школы без отопления? Должно ли оно исключать учебники и другие школьные принадлежности? Должно ли оно исключить школьные обеды и безопасность детей? Должно ли оно исключить сборы, взимаемые учителями за дополнительное обучение...

За последние несколько лет мы стали свидетелями того, как родители начали платить в школах за отопление, техническое обслуживание, подарки, взятки, зарплаты, учебники и многое другое. Неофициальные (неформальные) платежи ставят в тупик политиков, общественных деятелей, родителей и педагогов. Существует мало мнений о том, что представляют собой неформальные платежи. В глобальном контексте вопрос о родительских неформальных платежах широко не изучен.

- При каких условиях должны производиться частные платежи за получение государственного образования – на законных основаниях или в виде поощрения?
- Какова цель этих неформальных платежей?
- Направлены ли они в первую очередь на соответствующие функции школы, которые улучшают нормальные педагогические процессы или они направлены на основные функции, такие как ремонт школ, которые обычно входят в компетенцию государства?
- Могут ли данные платежи рассматриваться в виде одной из форм коррупции?
- Могут ли они создавать образовательные барьеры для детей из малообеспеченных семей?
- Ощущают ли какого-либо рода дискриминацию дети, чьи родители не в состоянии оказывать помощь школе?

Поскольку каждый родитель хочет, чтобы его ребенок учился в школе, он представляет собой высокомотивированную группу, на которую может быть навешено бремя расходов. Однако когда родители платят за услуги, которые им обещали Правительство и Конституция, это дает глубокие трещины в данной системе. Дети могут подвергаться риску отсутствия доступа к школьному обучению, внимания, а также снижению учебного времени.

Неофициальные платежи, которые игнорируются и не регулируются, являются признаком проблемы в обществе. И, поскольку данные неофициальные платежи получили широкое признание, но редко открыты для общественности, «определить границы» этих платежей означает, что все те, кто заинтересован в реформе образования, должны обсудить и решить, что следует и не следует делать при неофициальных платежах.

Вместе с тем, неформальные платежи за образование могут приветствоваться как дополнительные ресурсы для школы или служить в качестве чрезвычайной меры для их использования, когда другие средства являются недостаточными. Платежи в качестве дополнительных ресурсов являются более распространенными в странах, где образование и другие социальные институты являются стабильными, в то время как страны, имеющие устойчивые социальные и экономические проблемы, в число которых входит и Кыргызстан, как правило, полагаются на неофициальные платежи, чтобы компенсировать недостаточное государственное финансирование.

Также следует понимать, что образование поставляется с большим количеством затрат. Общеизвестно, что в настоящее время практически все образовательные учреждения находятся в затруднительном финансовом

положении: средств, выделяемых государством, зачастую недостаточно на содержание и развитие учреждений. Создание пришкольных Фондов буквально спасло и спасает школы, поскольку средства из бюджета выделяются только на зарплату учителям, коммунальные расходы (частично) и социальные отчисления. Многие школы просто разрушились бы без ремонта, производимого на родительские взносы. Подавляющее большинство школ являются школами очень старой постройки - по многим параметрам они не отвечают современным требованиям, многие из них находятся в аварийном состоянии. И те родители, которые понимают это, готовы пожертвовать часть своих денег с тем, чтобы их ребенок находился в отремонтированных помещениях, мог заниматься на современном спортивном оборудовании, пользоваться качественными наглядными пособиями, аудио- и видеоматериалами и т.д. Однако родители не обязаны финансировать деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений, а лишь вправе оказывать **посильную** материальную помощь исключительно **на добровольной основе**.

В соответствии со ст. 3 Закона КР «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 06.11.1999г. № 119 граждане и юридические лица вправе беспрепятственно осуществлять меценатство и благотворительную деятельность непосредственно или через благотворительные организации на основе **добровольности и свободы выбора** ее целей.

Следовательно, никакие требования классных руководителей, решения родительских комитетов, собраний и других общественных формирований образовательного учреждения не могут заставить родителей в обязательном порядке сдавать деньги на те, или иные нужды. Средства, направляемые в качестве благотворительной помощи, должны перечисляться на расчётный счёт (в том числе внебюджетный) образовательного учреждения в том объёме, какой определит для себя каждый родитель. В сегодняшних школах эти суммы фиксированные для всех родителей. Однако они разнятся в зависимости от типа школы (гимназия, лицей) либо от потребностей руководителя (администрации) той или иной школы. Поэтому совершенно справедливым является возмущение тех родителей, которые ежемесячно вносят взносы в размере 800 сомов, тогда как в других школах платятся 250-300 сомов. Более того, родители, как участники образовательного процесса, вправе интересоваться на какие цели были использованы переданные ими деньги.

Мы неслучайно определили одной из основных задач данного исследования – оценку **объема неформальных платежей** в школах. Дать оценку масштабам коррупции в системе школьного образования в целом было бы практически невозможно, поскольку, как было сказано выше, достаточно сложно определить границы между неформальными школьными платежами и коррупцией как таковой.

**Таким образом, в данном исследовании мы будем рассматривать неформальные школьные платежи как незакрепленные в нормативных документах взаимовыгодные отношения рыночного типа в школах, результаты которых не подвержены фиксации, финансовому учету, материальным проверкам со стороны государства и родителей.**

**Поэтому основными задачами данного исследования были определены:**

- *объем неформальных платежей в системе школьного образования;*
- *определение и анализ коррупционных рисков в системе школьного образования;*
- *выработка рекомендаций для предупреждения коррупции в системе школьного образования и снижения ее уровня.*

**Основная цель исследования была представлена в виде:**

*выявления субъективных и объективных факторов, способствующих коррупции в школьном образовании.*

**Как дополнительная цель рассматривалась:**

*Возможность активизировать общественность на борьбу с этим явлением, чему будут способствовать проведение дополнительных массовых опросов среди разных слоев населения, публикации в СМИ, посвященные результатам данного исследования, выпуск брошюр и проведение презентаций для руководящих работников, имеющих отношение к проблеме образования.*

## **2.2. Методология исследования**

Исследование проводилось на основе комбинации методик *Оценки масштабов коррупции (Mapping Corruption)* и *Оценки риска коррупции (Corruption Risk Assessment)* в системе образования и включало в себя следующие этапы:

- 1) *оценка масштабов неформальных платежей и идентификация коррупционных рисков в системе школьного образования;*
- 2) *оценка уровня рисков и анализ причин коррупции;*
- 3) *идентификация и приоритизация мер по уменьшению коррупционных рисков.*

Расчет объема неформальных платежей проводился на основе данных о среднем размере неформальных платежей, а также общей суммы, которую затрачивают родители на обучение одного ребенка в государственной общеобразовательной школе за один учебный год.

*Основными результатами количественного опроса стали –*

- *основные позиции, оплачиваемые родителями*
- *средняя сумма, вносимая родителями в школу на одного ребенка за один учебный год*
- *взгляд респондентов на неформальные школьные платежи*
- *характер сбора неформальных платежей*
- *прозрачность расходования средств, аккумулируемых через сбор неформальных платежей*
- *неформальные школьные платежи и малообеспеченные семьи*

*Основными результатами качественного опроса стали вопросы, касающиеся системных требований для прозрачной системы образования:*

- *независимость общественных родительских организаций*
- *условия деятельности работников системы образования*
- *процессы назначения учителей, директоров школ*

- подотчетность общественных родительских организаций
- прозрачность и ресурсы общественных родительских организаций

Исследование охватило все области Кыргызской Республики, включая города: Бишкек, Кант, Кара-Балта, Токмак, Каракол, Чолпон-Ата, Балыкчи, Ош, Джалал-Абад, Баткен, Нарын и Талас.

Для осуществления первого этапа исследования были применены методы количественного (формализованного) и качественного (экспертного) интервью, а также расчета объема коррупционного рынка. Данное исследование распространялось только (!) на государственные общеобразовательные учреждения. Школы отбирались методом случайной выборки и классифицировались они лишь по типу населенного типа – областной центр, крупный город, город, село.

Общая выборка исследования составила 1110 человек. Статистическая погрешность составляет 3%.

Единая анкета, предназначенная для количественного опроса, состояла из 11 вопросов закрытого типа. При ответе на закрытый вопрос респондент должен был выбрать наиболее подходящий для него вариант ответа – один из числа предложенных. В ряде вопросов, когда респондент не находил подходящий для него ответ, ему предлагалось отметить его в графе «другое». При обработке данные ответы разбивались на тематические группы.

Целевыми группами количественного интервью являлись:

- родители учеников начальных и средних школ;
- учащиеся старших классов (9-11 классы).

Качественный опрос представлял собой интервью с использованием открытых вопросов с экспертами, имеющие непосредственное отношение к системе образования (директора школ, учителя, работники районных и городских департаментов образования, сотрудники Министерства образования, представители общественных организаций, основная деятельность которых связана с системой образования).

В рамках качественного интервью было опрошено более 25 экспертов.

По результатам проведенных интервью была сформирована матрица коррупционных рисков системы среднего образования, затем группой экспертов произведена уточняющая оценка рисков по степени воздействия/последствий на систему школьного образования с точки зрения институционального имиджа, общественного доверия, эффективности и частоте вероятности таких рисков.

Идентификация и приоритизация мер по уменьшению рисков включили в себя определение шагов, необходимых для снижения вероятности проявления риска и его последствий. Расстановка мер по снижению рисков по приоритету была произведена в соответствии с потенциальной степенью значимости их последствий, а также оценки и суммирования вероятности их возникновения.

## РЕЗУЛЬТАТЫ КОЛИЧЕСТВЕННОГО ОПРОСА

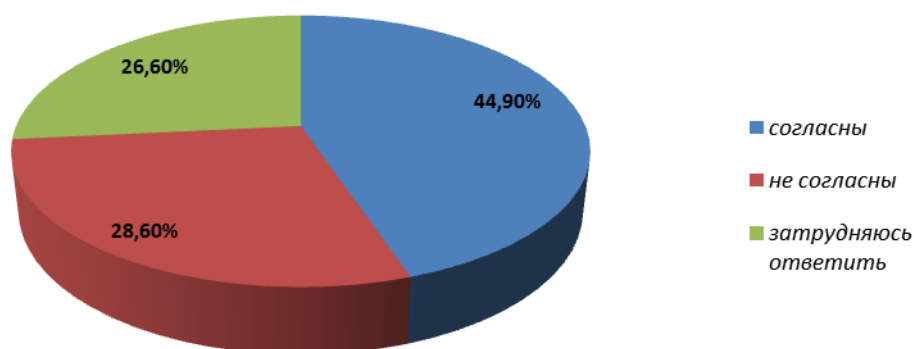
### 3. Природа неформальных платежей в системе среднего образования

#### 3.1. Взгляд респондентов на неформальные школьные платежи

Результаты данного исследования показывают, что с укоренившейся практикой неформальных платежей знакомо большинство родителей сегодняшних школьников. Однако нельзя сказать, что родители были единодушны в вопросе финансового соучастия, поскольку отмечалась выраженная дифференцированность позиций – одни совершенно уверены в том, что платить за учебу необходимо, но оплата должна быть **умеренной и необременительной**. Другая часть респондентов считает, что образование должно быть бесплатным.

Так, 28,6% всех респондентов считает, что финансовое соучастие родителей в системе образования является неправильным, поскольку в основном Законе страны закреплена гарантия бесплатного получения основного общего и среднего образования в государственных образовательных организациях. Мнения других родителей высказывались о том, что, учитывая неспособность государства содержать сегодняшние школы, родители обязаны оказывать материальную поддержку, поскольку имеют прямую заинтересованность в том, чтобы их дети имели хорошие условия при обучении. Таких респондентов оказалось 44,9 %. Однако, почти все опрошенные родители из указанных 44,9 % высказали свою готовность материально поддерживать школу лишь при условии умеренности (посильного взноса) и добровольности данных платежей. Затруднились ответить на вопрос о готовности оказывать финансовую помощь школе 26,6 % опрошенных респондентов. Как видно из детального анализа, в целом, немалая доля родителей согласна с тезисом о всеобщем платном образовании.

**Рис. 1 «Согласны ли Вы с финансовым соучастием родителей в системе образования?» (по республике)**



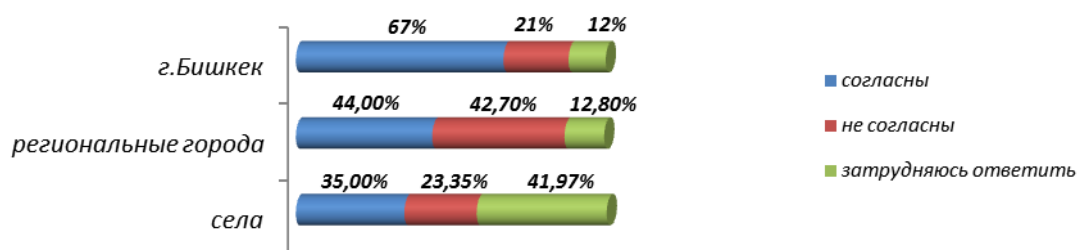
Интересным представляется и различие ответов по географическому расположению.

Так, готовность Бишкекских родителей материально помогать школе составила



67%;родителей учеников из региональных городов составила 44% и родителей сельских школьников – 35%.

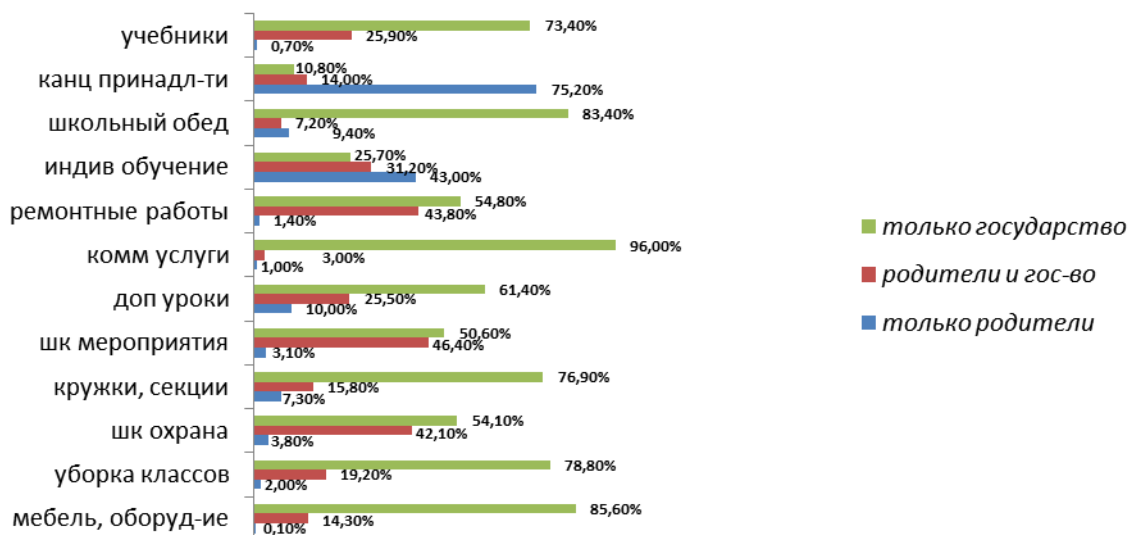
**Рис. 2 «Согласны ли Вы с финансовым соучастием родителей в системе образования?» (по регионам)**



На следующий вопрос, «Какие позиции должны оплачиваться родителями, а какие – государством», ответы респондентов выстроились в следующем порядке: по мнению большинства респондентов, оплата канцелярских принадлежностей (75,2%) и частных уроков в школе (индивидуальное обучение - 43%) должна полностью ложиться на родительские плечи. Тогда как расходы на приобретение учебников - 73,4%, мебели, техники, оборудования - 85,6%, школьные обеды - 83,4%, коммунальные услуги - 96%, внеклассную деятельность -76,9% и оплату труда техперсонала - 78,8% должны являться обязательством государства.

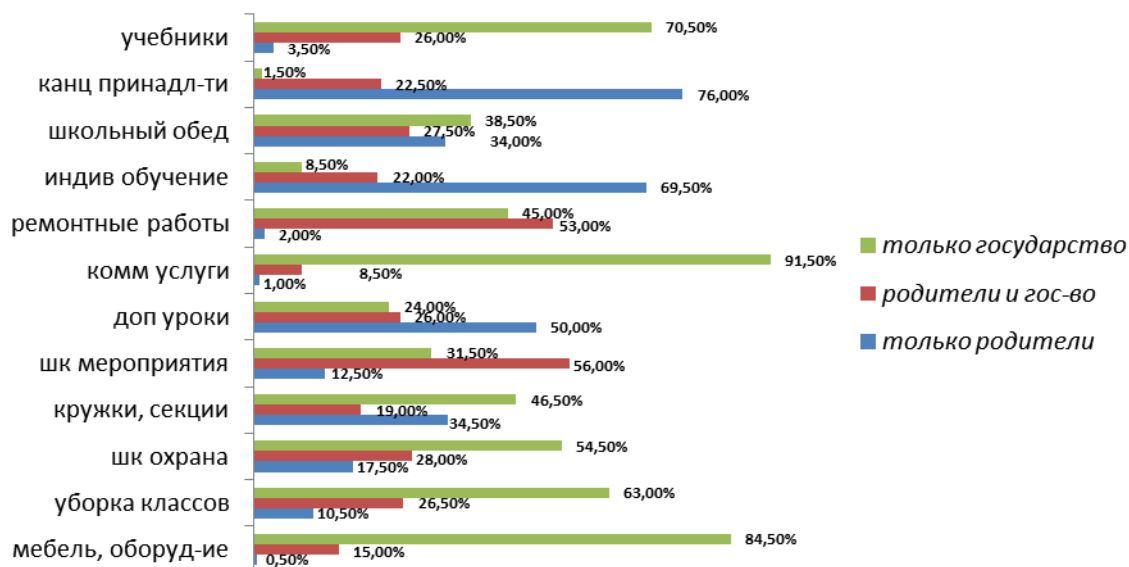
При этом значительный процент опрошенных родителей готовы оказывать финансовую помощь школе на условиях совместного с государством участия - 50/50 на приобретение учебников - 25,9%, на проведение ремонтных работ -43,8%, на проведение различных школьных мероприятий -46,4% и на содержание службы безопасности школы - 42,1%.

**Рис. 3 «Какие позиции должны оплачиваться родителями, а какие – государством?» (по республике)**



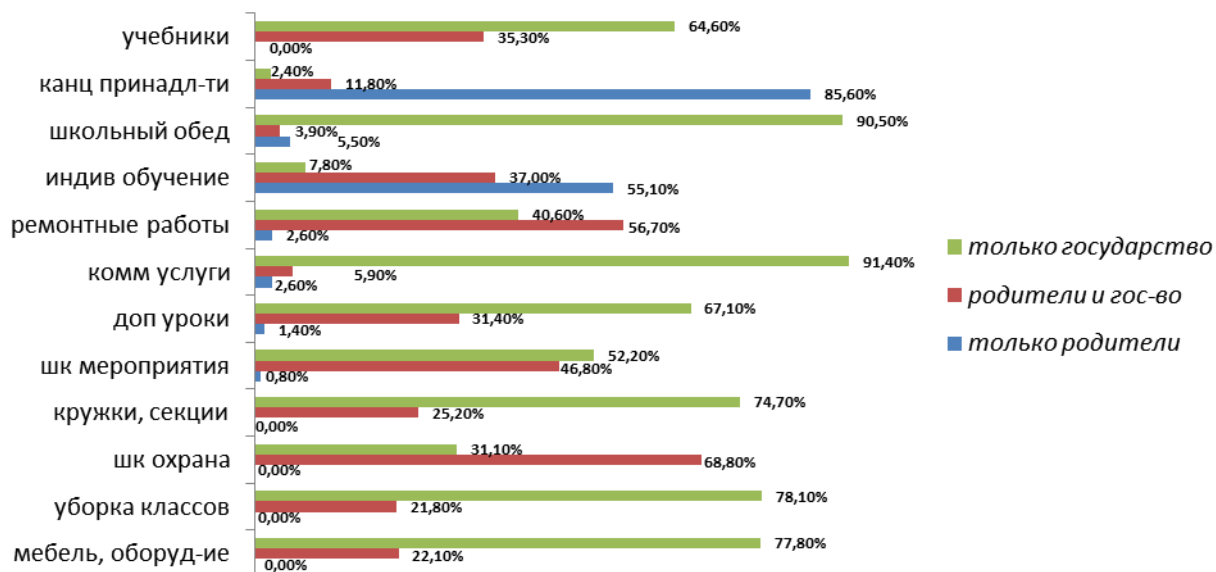
В целом, большинство родителей учеников городских школ считают привычным участие в материальной поддержке школы и готовы ежемесячно вносить определенные суммы в фонды классов и школ. Принимая во внимание тот факт, что школьным бюджетам не под силу текущие ремонты, обновление мебели, приобретение необходимого школьного инвентаря - уже несколько лет все это делается с помощью родительских средств.

**Рис. 4 «Какие позиции должны оплачиваться родителями, а какие – государством?» (г.Бишкек)**



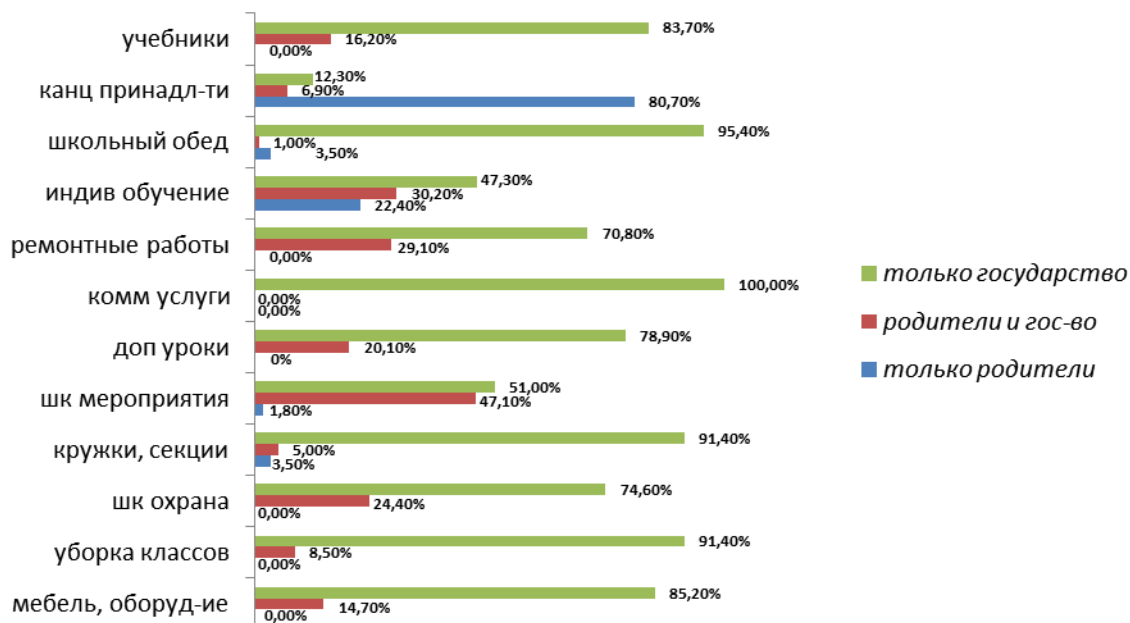
Как видно из следующих диаграмм, мнения родителей из других регионов существенно отличаются от позиций родителей столичных школ.

**Рис. 5 «Какие позиции должны оплачиваться родителями, а какие – государством?» (региональные города за исключением г.Бишкек)**



К примеру, бишкекские родители, несмотря на разницу в процентах, в целом, готовы оплачивать все вышеперечисленные позиции. Тогда как в регионах родители не согласны оплачивать такие позиции как школьная охрана, доплата техперсоналу, покупка мебели и оборудования.

**Рис. 6 «Какие позиции должны оплачиваться родителями, а какие – государством?» (села)**



### 3.2. Характер сбора неформальных платежей (добровольность/принуждение)

Между легальной процедурой спонсорской помощи на добровольной основе, которая в принципе допустима и не противоречит законодательству, а также вымогательством, когда деньги требуют наличными, должна быть проведена четкая грань. Иными словами, родители должны знать и понимать, что в случае нежелания или отсутствия возможности вносить платежи в школу, они имеют полное право не делать этого. Более того, «настаивая на взносе», школа фактически нарушает закон. Опираясь на статистику, следует отметить, что, несмотря на «добровольную» природу собираемых платежей, в дополнительном финансировании системы образования участвуют почти все родители (городские школы, школы поселков городского типа).

По словам респондентов, взимание денег с родителей в большинстве школ носит рекомендательно-принудительный характер: для получения хороших оценок и внимательного отношения к ребёнку необходимо внести оплату. Кроме того, чтобы получить хорошую оценку, необходимо также дополнительно заниматься у того же преподавателя.

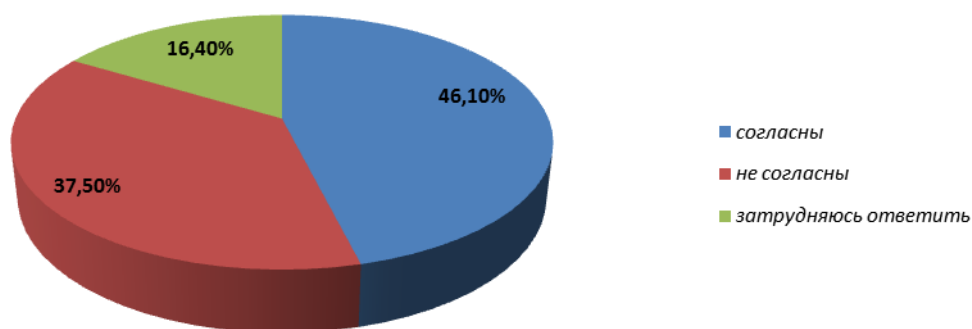
Так, 37,5% опрошенных родителей указали, что вносимые ими сегодня платежи в школах не являются добровольными и носят принудительный характер. В начале каждого учебного года администрацией школы предлагается подписать соглашение о вступлении родителя в определенное общественное объединение (Фонд, Попечительский совет), на основании которого он обязуется ежемесячно вносить в данный фонд добровольные взносы. Несогласие родителей вступать в ряды данных фондов, по мнению опрошенных респондентов, чревато возможными последствиями – как отказ в зачислении ребенка в школу (вследствие отсутствия свободных ученических мест, территориального несоответствия и др.),

психологическое давление на ребенка, занижение оценок, выставление двоек, сбор докладных и компрометирующих сведений на ребёнка и т.д. Принуждение к оплате может иметь довольно разнообразные формы. По словам опрошенных родителей, здесь многое зависит от учителя: одни учителя просто говорят детям сдать деньги, другие – требуют этого на очень повышенных тонах и в присутствии всего класса, что никак не может не оказать психологического давления на ребенка.

Учителя, в свою очередь, считают, что данные жалобы и возмущения родителей беспочвенны. На родительском собрании кто-то из родителей присутствует, кого-то нет. Одни родители решают сдать на что-то деньги, других просто ставят перед фактом и последние возмущаются по этому поводу и считают, что это прихоть учителей.

*Из интервью с родительницей школьника одной из бишкекских школ:  
«Мой ребенок учится в 5 классе. В прошлом месяце я была крайне возмущена поведением нашего классного руководителя. Мы не успели внести ежемесячный школьный взнос за предыдущий месяц, а в начале следующего месяца классный руководитель оставил моего ребенка после уроков и сказал – ты будешь сидеть здесь до тех пор, пока твои родители не принесут мне квитанцию об оплате, звони родителям и скажи им об этом. В итоге, ребенок просидел возле школьного охранника около двух часов, пока я ездила в банк, заплатила и привезла ей квитанцию. Я не стала показывать ей свое недовольство, поскольку побоялась возможных последствий в отношении моего ребенка».*

**Рис. 7»Родители вносят дополнительные платежи добровольно, без какого-либо принуждения со стороны учителя, директора?»**

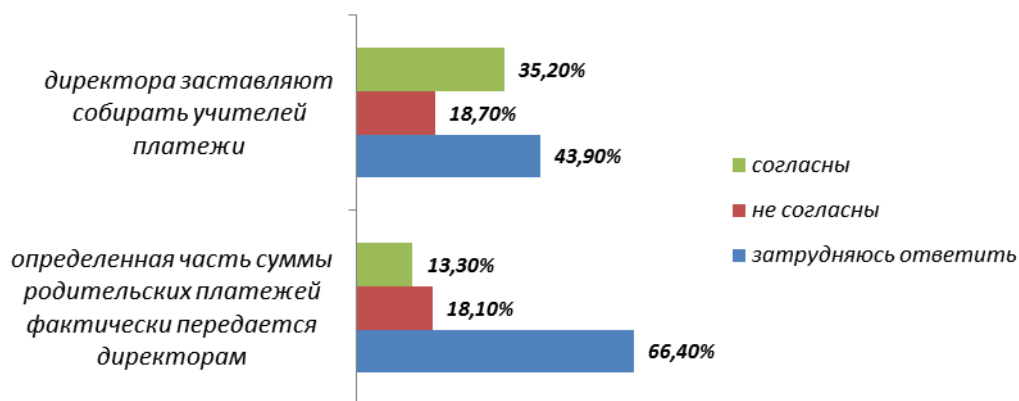


Вместе с тем, 46,1% родителей-респондентов ответили, что платежи ими вносятся без принуждения со стороны учителя или директора. По их мнению, в настоящее время ситуация с принудительным сбором денег со стороны педагогов несколько улучшилась вследствие создания попечительских советов, общественных фондов, а также волны возбужденных уголовных дел в отношении учителей за незаконный сбор денег. Однако, как утверждают родители, принуждение теперь исходит от представителей родительских комитетов, общественных фондов, которые создаются не всегда по желанию родителей, а чаще, по предложению директоров учебных заведений. То есть, сбор денежных средств зачастую преподносится как инициатива самих родителей.

Из интервью с родительницей школьника одной из бишкекских школ:  
*«У меня трое детей–школьников. Муж – единственный кормилец с небольшой зарплатой, я – инвалид. Денег хватает лишь на самое необходимое, а здесь еще нужно покупать учебники и все время платить постоянные взносы. Если не заплатишь – это отразится на детях. Помогать школе нужно, но только посильно...».*

На вопрос «На ваш взгляд, заставляют ли директора собирать учителей платежи?» утвердительно ответило 35,2% респондентов. 18,7% родителей уверены, что директора не имеют никакого отношения к собираемым в школе средствам.

**Рис. 8 «На ваш взгляд, заставляют ли директора собирать учителей платежи?»**



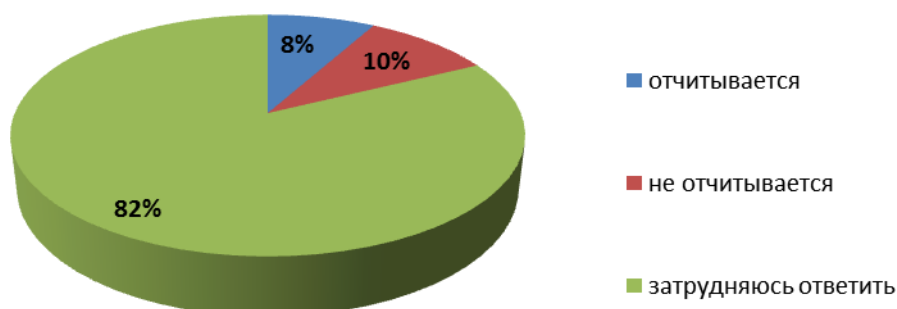
По мнению опрошенных родителей, они давно привыкли, что должны участвовать в материальной поддержке школы и не ропщут, отдавая ежемесячно энные суммы в фонды классов и школ. И на родительских собраниях знают, что одним из главных вопросов будет рассматриваться денежный вопрос.

### **3.3. Прозрачность расходования средств, аккумулируемых через сбор неформальных платежей**

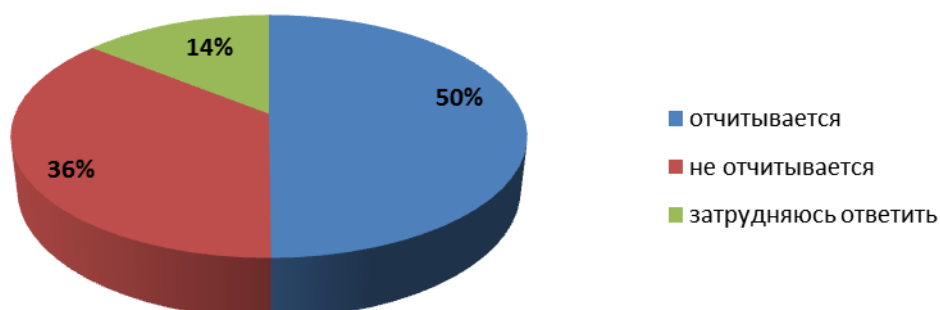
Следующий вопрос давал оценку открытости и прозрачности использования родительских взносов. На вопрос «*Подробно ли отчитывается родительский комитет/Фонд на что тратятся собираемые средства?*», положительно ответило –49,9 % респондентов, не получаем по средствам никакой отчетности отметило–35,9 % родителей относительно родительских комитетов. Что касается отчета Фонда (Попечительского совета), то здесь лишь 8,1% родителей видят более или менее подробный отчет;9,6% не видят никакой отчетности и 82,3% респондентов затруднились ответить, ссылаясь на то, что не имеют никакой информации относительно деятельности Фонда (Попечительского совета).

**Рис. 9 «Подробно ли отчитывается родительский комитет/Фонд, на что тратятся собираемые средства?»**

### отчетность Фонда



### отчетность родит. комитета



Для обеспечения прозрачности и подконтрольности расходования, перечисляемых от родителей средств, деньги в обязательном порядке должны поступать на расчетный счет учреждения, то есть, в безналичном порядке. Кроме того, в квитанции по оплате должна быть указана цель платежа - «добровольное пожертвование». Сегодня внебюджетные средства в школе поступают либо на спонсорский счет, либо на счет родительской организации (Общественное объединение, Попечительский совет). Однако есть школы, где эти счета отсутствуют – родительские взносы существуют, но они являются бесконтрольными.

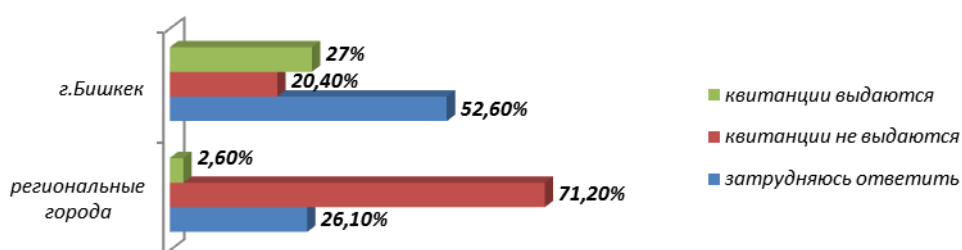
Так, квитанции (или другие документы, подтверждающие платеж) о совершенных платежах получали 20,6% родителей, не получали – 70,3%.

27 % опрошенных столичных родителей в Бишкеке регулярно получают квитанции, немногим меньше – 20,4 % квитанции не получают. Данная ситуация говорит об отсутствии прозрачности и подотчетности в собираемых родительских взносах. Если в столице одна треть родителей получают документы, подтверждающие произведение платежа, то в регионах положение с выдачей квитанций оставляет желать лучшего. Так, лишь 2,6 % родителей, сдающих деньги в школу, получают за них квитанции и 71,2 % респондентов их не получают. По данным опроса, во многих региональных школах отсутствуют специализированные счета и средства аккумулируются в так называемых школьных бухгалтериях.

**Рис. 10 «Выдача документов, подтверждающих совершенный платеж» (по республике)**



**Рис. 11 «Выдача документов, подтверждающих совершенный платеж» (по г.Бишкек и регионам)**



Кроме того, следует отметить, что квитанции выдаются не за все совершенные платежи. К примеру, родитель получает квитанцию о внесении целевого добровольного взноса, при этом, ему не выдаются квитанции за внесение средств на оплату сотрудников службы безопасности или технического персонала и т.д.

В ряде школ практикуется следующий вариант – учитель либо кто-нибудь из родителей собирает взносы, после чего они вносятся на счет и, соответственно, выдается всего одна квитанция на весь класс.

Также родители отмечали, что им непонятна природа ежемесячных (ежегодных) добровольных взносов. На что тратятся данные средства? Поскольку помимо данных взносов отдельно средства собираются на ремонт школы, на ремонт и оформление классных комнат, на проведение различных мероприятий. Учебники также закупаются самими родителями в начале учебного года.

### **3.4. Неформальные школьные платежи и малообеспеченные семьи**

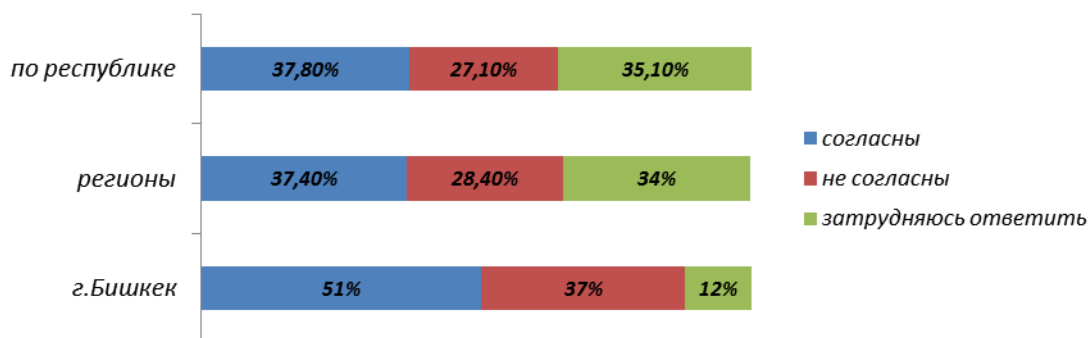
Практически во всех школах директора и учителя указывали на то, что дети из социально уязвимых семей - малообеспеченных, многодетных, семей с одним родителем, инвалидов, «афганцев» - освобождаются от уплаты взносов либо полностью, либо на 50 %. Вопреки этому мнению, многие родители говорили о том, что редкие школы делают послабления к части уплаты вступительных сборов и ежемесячной платы. В ряде школ соответствующие справки о принадлежности семьи учащегося к социально уязвимым слоям населения требуются предоставить председателю родительского комитета, председателю Попечительского совета



(Общественного фонда). В других школах подтверждающие документы необходимо представить директору школы с целью снижения либо освобождения от уплаты взносов. Многие родители вносят стопроцентную оплату, избегая волокиты по сбору этих справок или возможной предвзятости по отношению к своему ребенку. Более того, некоторые родители могут позволить себе высказать свое мнение по данному вопросу в достаточно некорректной форме.

*Из интервью с родителем ученика одной из региональных городских школ:  
«Школа у нас хорошая, хорошие педагоги, поэтому сюда трудно попасть. Мы живем рядом со школой, поэтому и попали сюда. У меня четверо детей, все школьники. Зарплата у меня маленькая, у мужа постоянной работы нет. Не хочу ходить на родительские собрания к средней дочери, потому что я плачу не всю сумму, а иногда и вовсе не могу платить. И некоторые родители начинают упрекать, что они платят за моих детей и, чтобы я переводила своих детей в другую, менее лучшую и дешевую школу...».*

**Рис. 12»Учащиеся из малообеспеченных семей находятся в невыгодном положении?»**



#### 4. Объем неформальных платежей в системе среднего образования

##### 4.1. Основные позиции, оплачиваемые родителями

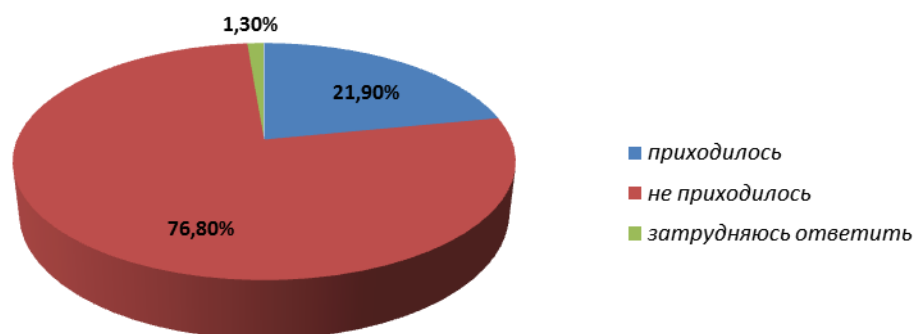
Схема вливания родительских средств во многих школах примерно одинаковая. Существуют единовременные вступительные/переводные взносы, так называемые фонды школы и класса (копилка); плата за охрану; оплата труда тех персонала (уборщицы), врача, медсестры; средства, собираемые для проведения ремонтных работ, оформления классных комнат; замена и приобретение мебели, оргтехники, оборудования; на проведение различных школьных мероприятий; оплата дополнительных занятий, кружков и секций; средства, собираемые на подарки учителям и др. В каждом образовательном учреждении и классе свои тарифы.

##### I. Вступительные / переводные взносы

На вопрос относительно вступительных/переводных взносов, требуемых для зачисления ребенка в первый класс либо при переводе учащегося из одной школы в другую, были даны следующие ответы респондентов: 76,8% родителей не оплачивали данные взносы, тогда как 21,9% сталкивались со вступительными/переводными взносами.

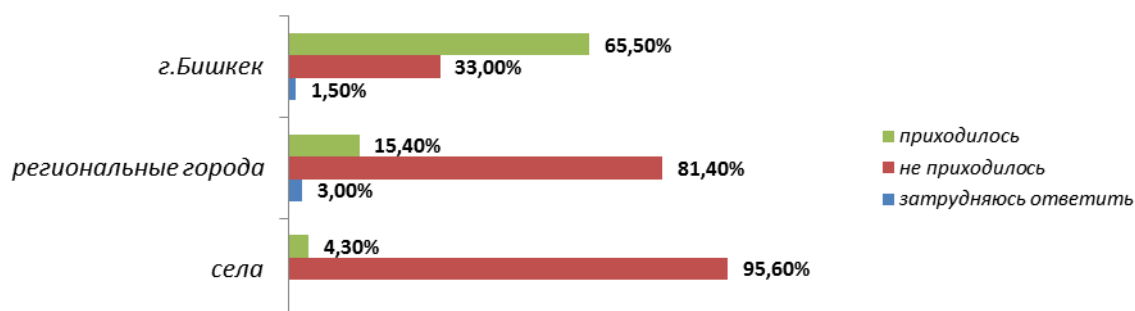
Большинство респондентов, за исключением родителей г. Бишкек, указывали на тот факт, что на сегодняшний день вступительные взносы в школах значительно сократились либо исчезли вовсе. По их словам, подобные взносы были широко распространены последние несколько лет, когда принятие ребенка в школу стояло в прямой зависимости от суммы «добровольно пожертвованных» средств. Однако, периодически проводимые проверки и возбужденные уголовные дела по незаконным платежам в школах, определенно сократили их количество. Родители же Бишкекских школьников отмечают, что наличие и размеры вступительных/переводных взносов остаются прежними, изменились лишь формы принятия данных взносов. Так, если раньше в большинстве случаев имела место наличная форма расчета, передаваемая чаще всего лично директору школы либо завучу, то сейчас деньги вносятся на специальный расчетный счет в банке.

**Рис.13** «Приходилось ли вам платить вступительный/переводной взнос?» (по республике)



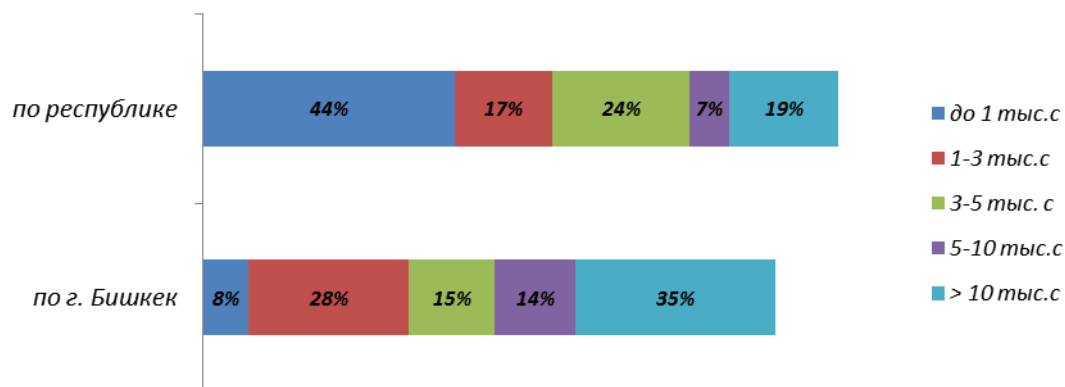
Вступительные/переводные взносы в государственную общеобразовательную школу Бишкека в среднем составляют 8828 сомов, в других городах – 1794 сома и поступить в сельскую школу можно в среднем за 684 сома. В сельских школах сумма вступительных взносов в основном складывалась из взносов в натуральной форме (мыломоющие средства, канцелярские товары и др.).

**Рис. 14 «Приходилось ли Вам платить вступительный/переводной взнос?»**

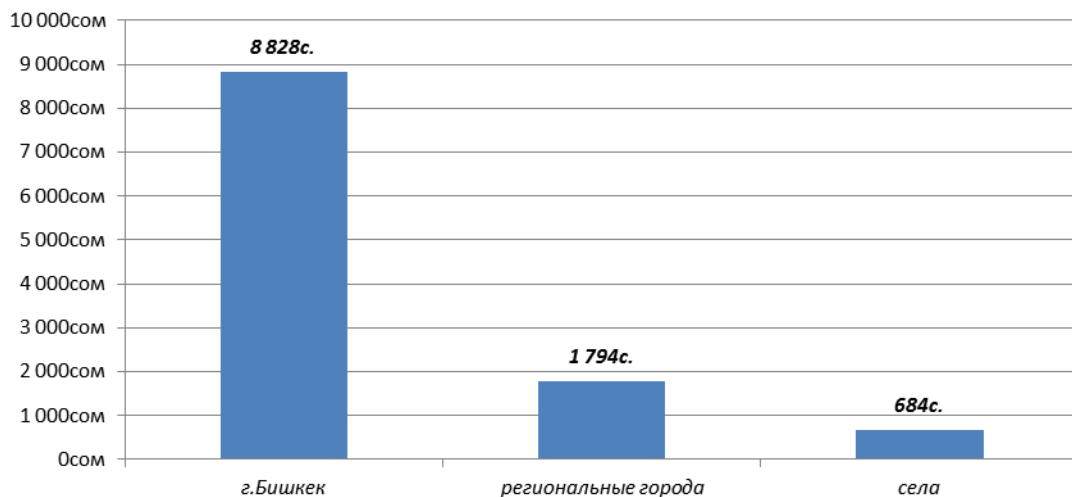


Здесь же следует отметить сбор денег на подготовительные курсы, которые проводятся два летних месяца (июль, август) перед поступлением ребенка в первый класс. Так, данные взносы колеблются от 600 до 1000 сомов.

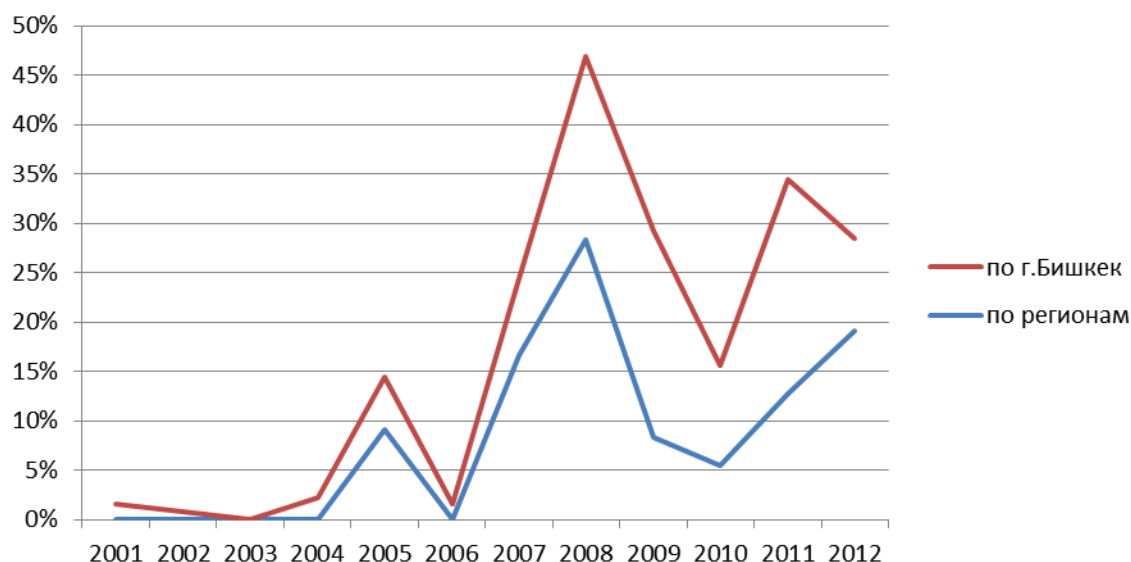
**Рис. 15 «Суммы вступительных/переводных взносов»**



**Рис. 16 «Среднее значение сумм вступительных/переводных взносов»**



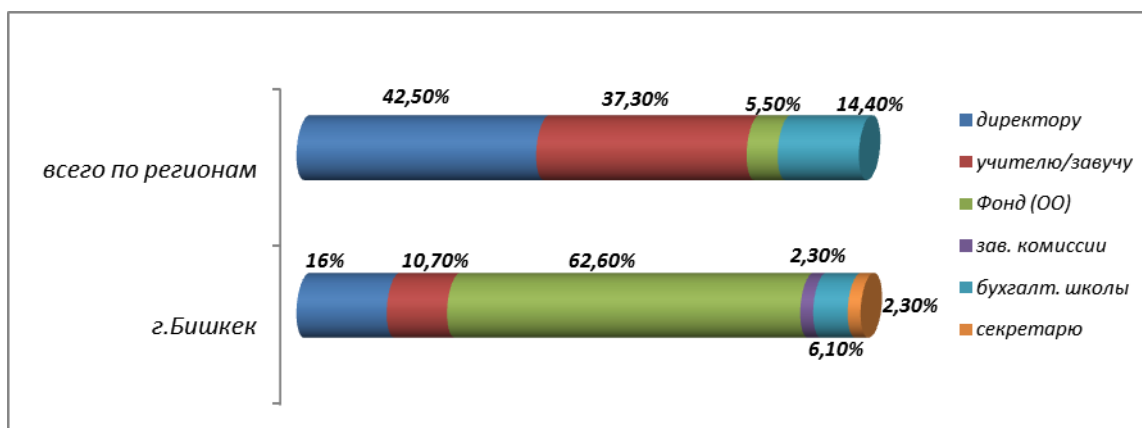
**Рис. 17 «Динамика увеличения/снижения вступительных взносов по годам»**



Как показано в следующей диаграмме, вступительные и переводные взносы платились (платятся) в основном директору школы или учителю. В Бишкекских школах эти взносы чаще сдаются в общественные фонды.

В статье 7 Закона Кыргызской Республики «Об образовании» установлено, что государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность основного общего и среднего общего образования. Следовательно, взимание вступительных взносов с родителей первоклассников при поступлении в школу или при переводе из одной школы в другую допускаться не должно.

**Рис.18 «Кому платятся вступительные/переводные взносы?»**



## II. Фонд школы

Как правило, фонд школы обеспечивает общехозяйственные расходы, такие как ремонт и отделка помещений; приобретение или монтаж мебели; покупка оргтехники, досок, спортивного инвентаря, необходимой посуды; ежегодная подписка газет и журналов; услуги сети Интернет; установка камер видеонаблюдения, оплата входных бэйджиков; введение новейших технологий, таких как электронные дневники, Wi-Fi и т.д. Кроме того, во многих школах средства из этого фонда идут на премирование учеников – победителей различных олимпиад, учителей – подготовивших этих учеников. Результаты исследования также показали, что доплата учителям из родительских денег производится в основном в Бишкекских школах, в других регионах страны подобное не практикуется.

В столице сумма ежегодных сборов в фонд школы варьирует от 250 до 15 000 сомов. Как отмечают респонденты, в тех школах, где родительские комитеты представляют интересы родителей школьников, существует определенный контроль за рациональным расходованием средств. Там же, где родительские комитеты «делятся» с администрацией школы, увидеть и проверить статьи расходов родительских средств практически не представляется возможным.

В ряде школ размер ежемесячных «добровольных» взносов (так называемая оплата за учебу) может зависеть от размера внесенного вступительного/переводного взноса.

*Приказ Министерства образования и науки Кыргызской Республики от 11 апреля 2013 года № 172/1 «О запрете незаконных денежных и иных сборов в образовательных организациях»*

### 1.2. Категорически запретить:

- проведение любых форм вступительных испытаний для учащихся 1-х классов и сбор «вступительных взносов» в государственных и муниципальных образовательных организациях при поступлении в дошкольные организации и школы, в том числе и через Общественные, Благотворительные Фонды и Попечительские советы при образовательных организациях;
- денежные и иные сборы в порядке компенсации за неотработанную летнюю трудовую практику в школах;
- денежные и иные сборы на подарки образовательным организациям,

*директору, классным руководителям, учителям, воспитателям через родителей в государственных и муниципальных образовательных организациях.*

*3. В случае выявления фактов взимания незаконных денежных и иных средств, оказания морально-психологического давления на учащихся руководители и классные руководители государственных и муниципальных образовательных организаций будут освобождаться от занимаемых должностей с передачей выявленных фактов в правоохранительные органы.*

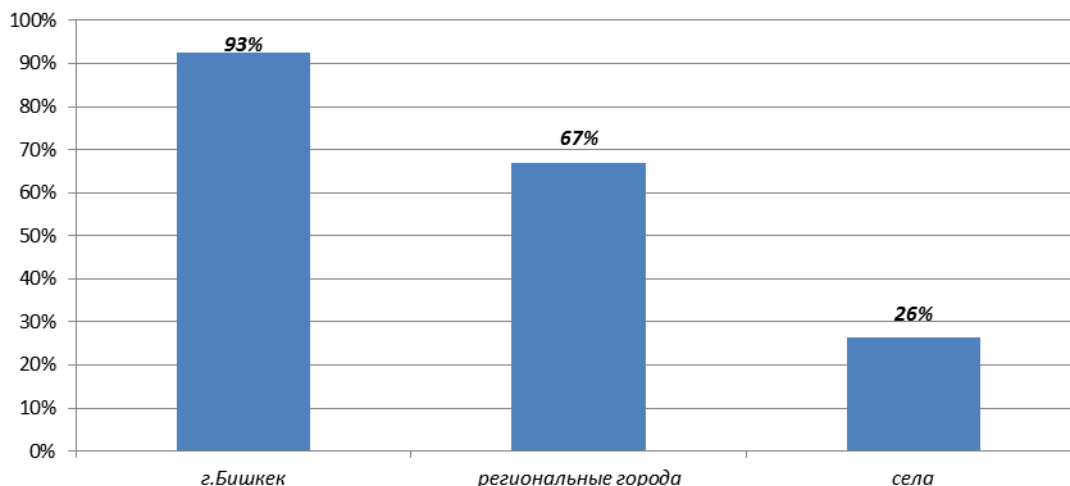
Несмотря на запрет Министерства образования, родители – респонденты отмечают факты сбора средств на проведение юбилеев школы, празднование «Алиппе майрамы», прощание с начальной школой. Также деньги собираются на такие мероприятия как день пожилых людей, день инвалидов, помощь детским домам.

Что касается массовых зрелищных мероприятий, таких как концерты, театр, то здесь родители высказывали огромное недовольство. Возмущение у родителей вызывает то, что приобретение билетов носит принудительный и обязательный характер – со слов респондентов, детей заставляют идти на концерты, которые им совершенно не интересны. Более того, приводились примеры, когда тех детей, которые не приобрели билеты, заставляли учиться в субботний день. С данным положением дел учителя согласились, мотивируя это тем, что им приходится в принудительном порядке реализовывать эти билеты, поскольку в школе действует традиционная схема – школа получает определенное количество билетов, «сверху» педагогов обязывают продать их, либо заплатить за них из своего кармана. На данный факт указало несколько опрошенных учителей, которым приходилось сдавать на подобные билеты личные средства, так как не все ученики сдали на них деньги.

Размер и назначение школьных взносов утверждаются на общешкольных родительских собраниях, чаще всего, с подачи администрации образовательного учреждения.

Обращаясь к диаграмме, можно отметить, что так называемые «добровольные» взносы в школьные фонды присутствуют практически во всех столичных школах - на них указало 93% респондентов из 100; в среднем родители сдают порядка 3772 сомов. В региональных городах о наличии регулярных родительских взносов в школах отметили 67% родителей. Усредненная сумма взимаемых добровольно-принудительных взносов составляет здесь 644 сомов в год. В некоторых сельских школах также существует практика сбора родительских средств в школьный фонд, хотя, значительно реже, нежели в городских школах. Здесь родители сдают в год порядка 284 сомов. Вместе с тем, следует отметить, что основная масса сельских родителей, сдающих деньги в фонды школ, были жителями достаточно больших населенных пунктов - поселков городского типа, тогда как в небольших и отдаленных селах школы абсолютно ни на что не собирают деньги.

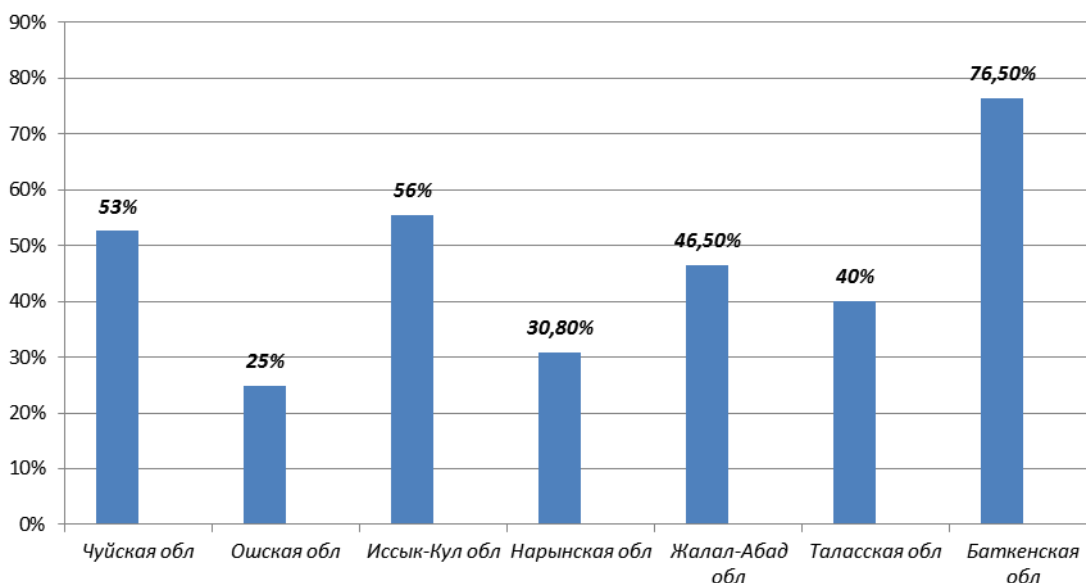
***Рис.19 «Наличие фиксированных регулярных взносов/добровольных пожертвований в школе»***



Следующая диаграмма представляет данные о родительских взносах в школьные фонды по всем областям республики.

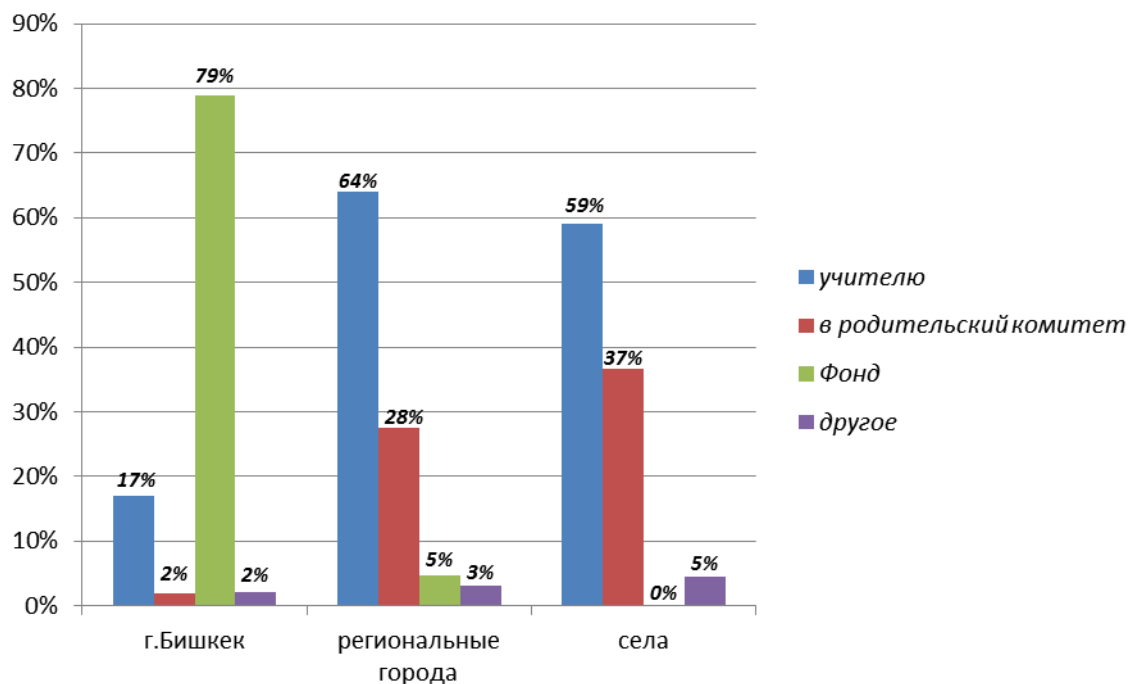
Таким образом, не считая Бишкекских родителей, наиболее часто о существовании школьных фондов говорили респонденты в Баткенской области; затем идут респонденты из Чуйской и Иссык-Кульской областей - их чуть больше 50 % всех опрошенных там родителей; далее идет Жалал-Абадская область, затем Таласская, после Нарынская и, наконец, Ошская область.

**Рис. 20 «Взносы / добровольные пожертвования по областям республики»**



На вопрос «Кому родители сдают данные взносы», ответы респондентов выстроились следующим образом: в столице родители сдают взносы чаще всего в Фонд школы – на это указало 79% опрошенных респондентов, по 2% сдают в родительский комитет либо учителю и 17% родителей выбрали вариант «другое». Формулировка выбранного варианта «другое» подразумевала в большей части бухгалтерию (каассу) школы. Как показывает диаграмма, в регионах родители сдают деньги чаще всего учителю, затем следует родительский комитет. В школьный Фонд вносили взносы 5% респондентов из региональных городов, а в сельских школах подобные Фонды отсутствуют вовсе.

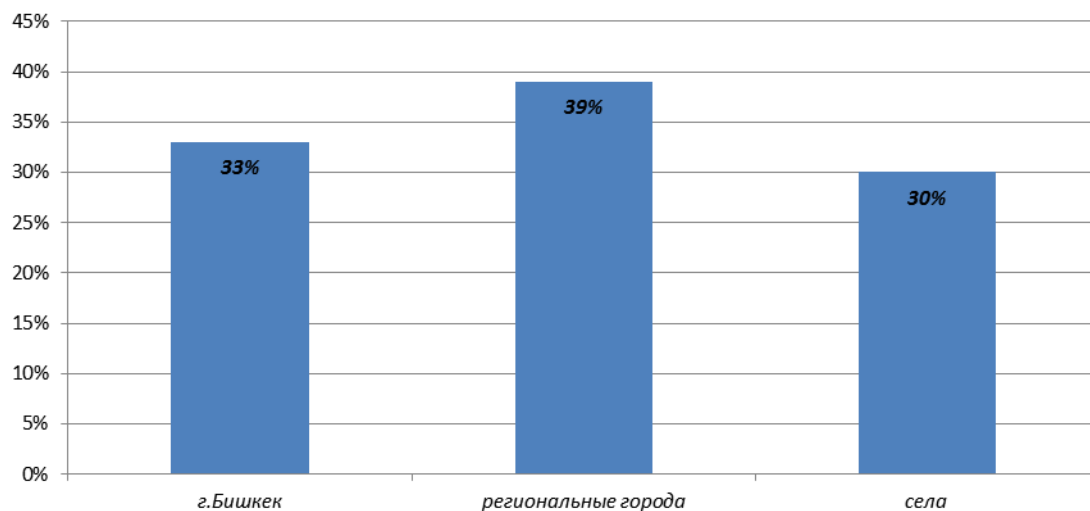
**Рис. 21 «Кому родители сдают взносы?»**



### III. Классный фонд (копилка)

Классный фонд решает вопросы не столь масштабные. Деньги собираются в основном на ремонт и оформление классных комнат, покупку мела, канцелярских принадлежностей, мыломоющих средств, покупку обогревателей, кондиционеров, диспенсеров для воды, телевизоров, DVD проигрывателей, услуги ксерокопии, подарки учителям, подарки ученикам-именинникам и др. В копилку родители в бишкекских школах в среднем сдают 647 сомов в год, в других городах – 180 сомов и в селах – 90 сом.

**Рис. 22«Взносы в классный фонд (копилка)»**

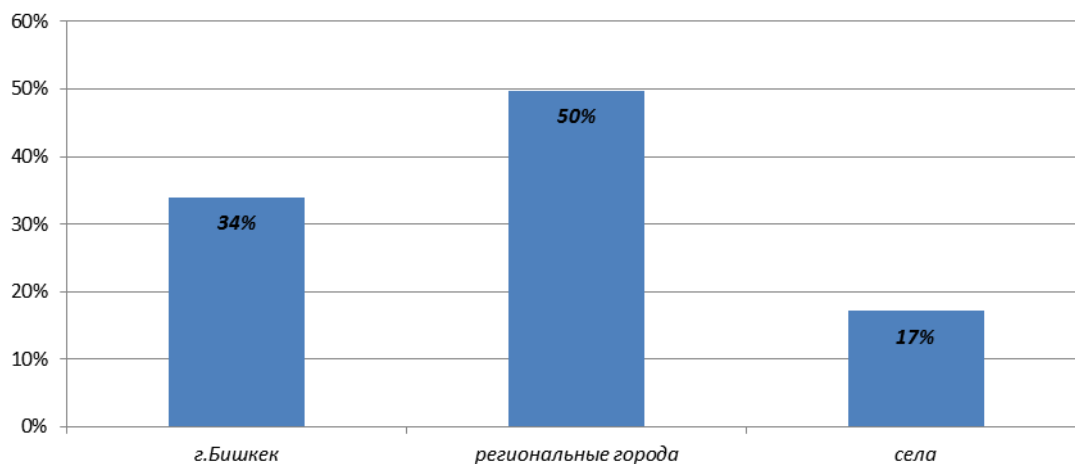




#### IV. Безопасность

Несколько лет назад для семейного бюджета добавилась еще одна «статья» школьных расходов – безопасность. Как правило, на организацию в школе охраны бюджетные средства не предусмотрены. Таким образом, на усиление безопасности детей в столичных школах родители сдают в среднем по 451 с. год, в других городах – по 147 с. и в селах – по 133с. В ходе проводимой беседы у части родителей вызывала определенные нарекания некомпетентность сотрудников службы безопасности.

**Рис. 23 «Взносы за охрану»**



Респонденты говорили о том, что на сегодняшний день услуги охраны школе необходимы, однако, не таким образом, каким охраняют детей и школу действующие охранники – в школу свободно проходят посторонние люди, драки между учениками вне здания школы (на пришкольной территории) охранниками не пресекаются. Другими словами, родители не ознакомлены с должностными обязанностями сотрудника охранного агентства. Все обязанности, относящиеся к компетентности охранника, должны предусматриваться в договоре, заключаемом между школой и охранным агентством, и родители должны быть с ним ознакомлены. Кроме того, нарекания имели место также по поводу наличной формы оплаты без выдачи квитанции или другого документа, подтверждающего платеж.

#### V. Ремонт

На ремонт школы или класса средства обычно собираются в конце учебного года – мае, июне. Средние взносы на ремонт по г.Бишкек составили 316 с.; в региональных городах – 248 с. и в селах 171 с.

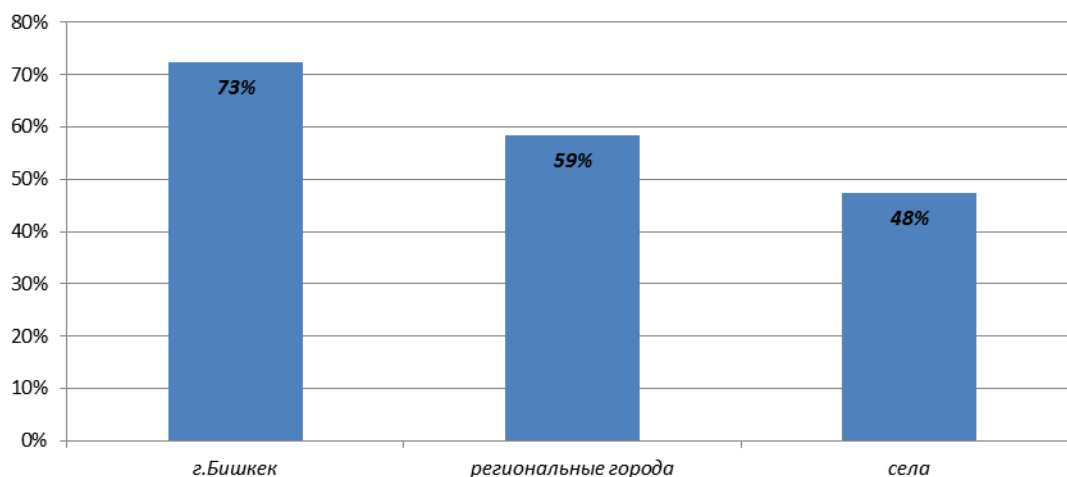
*Согласно Методике определения стандартов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций Кыргызской Республики, стандарт текущего финансирования включает нормативные расходы на:*

- оплату труда персонала;
- учебные расходы;
- повышение квалификации учителей;
- питание учащихся;
- и **проведение текущего ремонта** общеобразовательных организаций при

подготовке к новому учебному году

Так, по данным Министерства финансов Кыргызской Республики, на текущий ремонт школ в течение последних лет (2010, 2011, 2012 гг.) из бюджета выделялось по 100 млн. сомов ежегодно, такая же сумма предусмотрена и на 2013 год.

**Рис. 24 «Взносы на ремонт школы»**



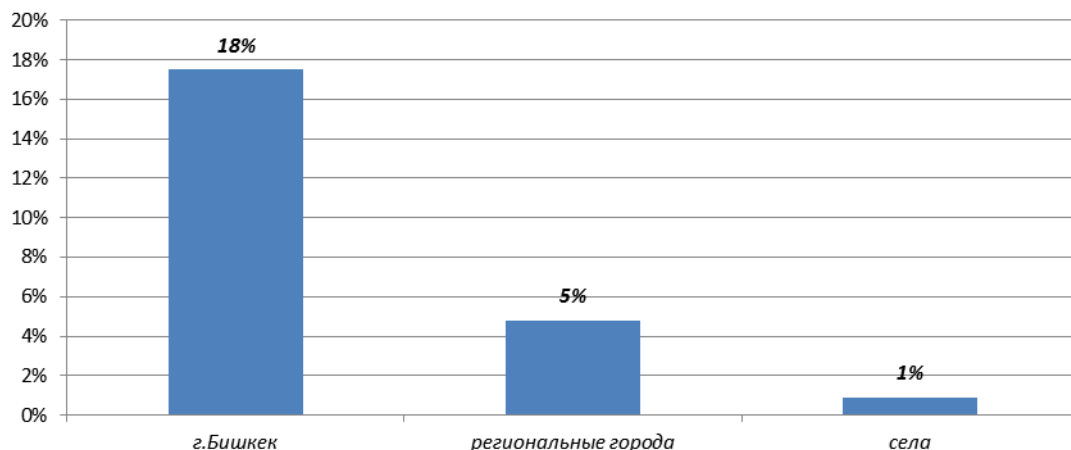
Как показывает диаграмма, обращения школ к родителям оплатить данную статью расходов остаются достаточно распространенными. Определенные респонденты отмечали тот факт, что при несогласии сдавать деньги на ремонт им предлагалось самим участвовать в ремонтных работах или уборке территории, что также является абсолютно незаконным требованием.

#### **VI. Внеклассная деятельность (кружки, секции)**

В региональных городах и селах кружковые занятия практически отсутствуют. В столичных школах родители, чьи дети посещают кружки и различные секции, в среднем оплачивают по 3023 сомов в год. Это спортивные кружки, театральные, танцевальные, рисование, лепка, бассейны и др. Кроме того, согласно ответам респондентов, есть школы с «бесплатными» кружками. Отдельно платить за них не нужно, поскольку их оплата входит в сумму ежемесячно вносимых родителями в фонд школы средств.

Так, 18 % бишкекских родителей сказали, что их дети посещают какой-либо кружок, и они его оплачивают. Аналогичный ответ дали 5 % родителей школьников из других городов и сельских родителей, давших такой ответ, набрался всего 1 %.

**Рис. 25 «Взносы за кружки, секции»**

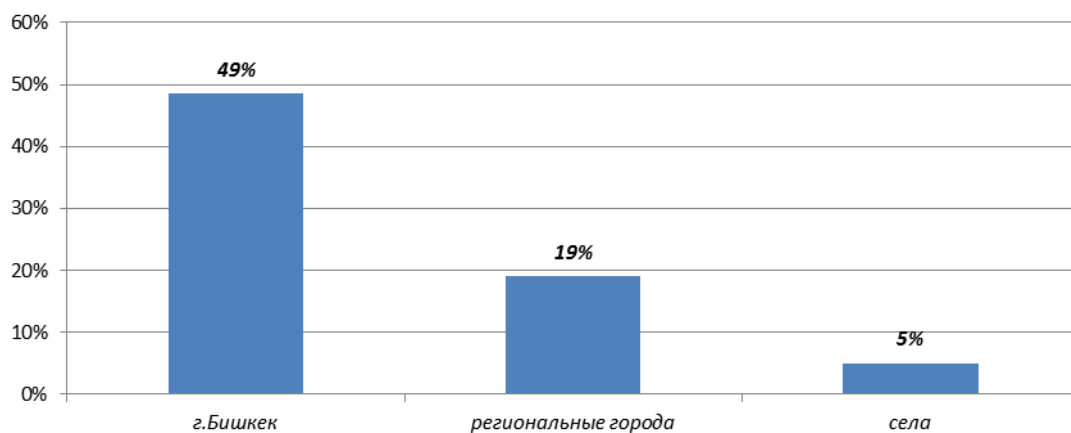


## VII. Уборка

Кроме прочих расходов, на сегодняшний день, на родительские плечи также возложена обязанность оплачивать труд техперсонала, убирающего классные комнаты и другие помещения в школе. Со слов родителей-респондентов, оговаривается данная обязанность в начале учебного года. На родительском собрании родителей ставят в известность о том, что в связи с очень низким уровнем заработной платы в школе имеется нехватка техперсонала. После чего составляется график дежурств уборки родителей, как альтернатива – предлагается ежемесячно оплачивать труд уборщицы. В основном данные расходы касаются родителей учеников начальных классов, поскольку в старших классах дети убирают классы самостоятельно.

Гораздо больше это распространено в столичных школах, как показано на рисунке, сталкивались с данной статьей расходов почти половина всех опрошенных респондентов. Так, на уборку класса родители в Бишкеке в среднем сдают по 258 сомов в год. В других городах эти взносы встречаются значительно реже и лишь около 5 % родителей сельских учеников знакомы с подобными платежами.

**Рис. 26»Взносы на оплату уборщиц»**



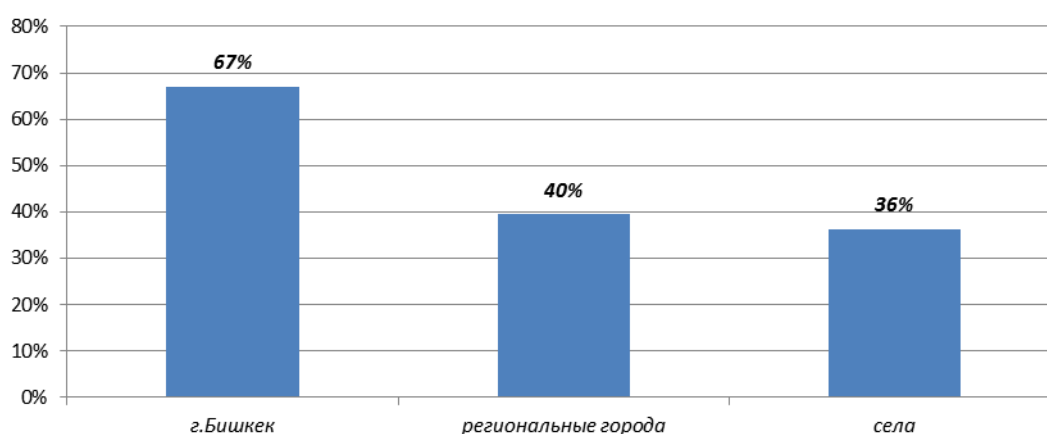
## VIII. Подарки

Достаточно прочно, по словам респондентов, укоренилась традиция делать

подарки учителям на праздники: 8 марта, День учителя, Новый год, в конце учебного года. В выпускаемых 9-ых и 11-ых классах подарки педагогам и школе становятся гораздо весомее и значительнее. Опрошенные нами респонденты считают, что подарки должны быть именно добровольными, иметь форму благодарности, а не в виде обязательной системы.

Как показано в диаграмме, презенты учителям преподносятся гораздо чаще в столице – 67 %. В среднем, на подарки учителям столичные родители тратят около 642 сом в год. Тогда как в других городах у родителей на подарки учителям уходит порядка 343 сомов и 151 сом в селах соответственно.

**Рис. 27** «Взносы на подарки»



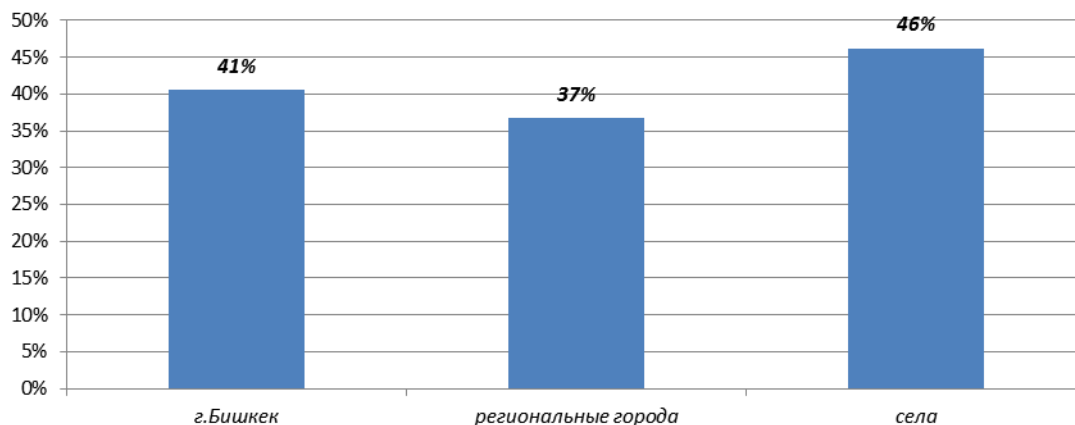
## **IX. Мероприятия**

Интересным представляются данные о сборах родительских средств на различные школьные мероприятия, такие как, праздничные мероприятия на Новый год, 8 марта, 23 февраля, выпускные вечера, походы в театр, кино, цирк и т.д.

Так, сельские родители немного чаще городских сдают деньги на подобные события, однако, суммы собираемых средств естественно разнятся. В Бишкеке на такие мероприятия родители сдают в среднем 580 сомов, в региональных городах – 411 сомов и в селах – порядка 338 сомов в год.

Как было сказано выше, отдельные родители жаловались на принуждение приобретать билеты со стороны администрации школы. Также имело место возмущение родителей относительно взимания денег за то, что, в принципе, должно быть бесплатным – школьные дискотеки, организация и оформление новогоднего праздника и т.д.

**Рис. 28** «Взносы на проведение различных школьных мероприятий»

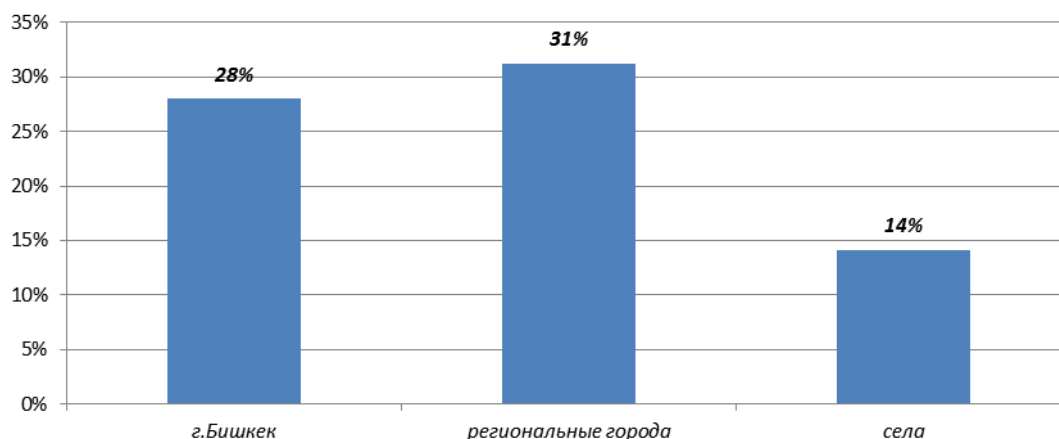


## X. Оборудование

Следующая статья школьных расходов, которая возлагается на родителей, - это приобретение мебели, орг. техники, другого необходимого оборудования.

На это родители в столице сдают в среднем 607 сомов в год, в региональных городах – 173 сома и в селах – 171 сом.

**Рис. 29 «Взносы на приобретение мебели, оборудования»**



## XI. Учебники

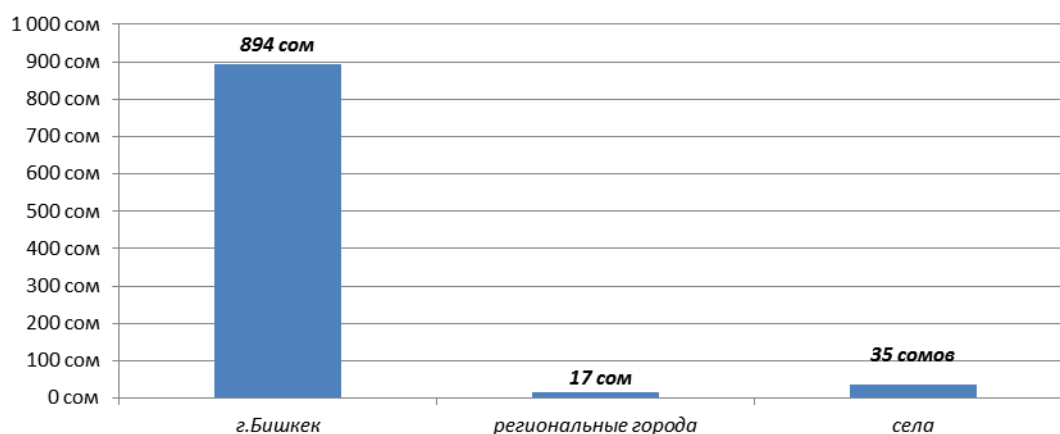
Так, обеспеченность школ учебниками на сегодняшний день составляет менее 40 %. Соответственно, родители вынуждены за свой счет приобретать в среднем 3-4 учебника на одного учащегося ребенка. Это в основном относится к столичным школам, в которых родители ученика на приобретение необходимых учебников затрачивают сумму от 15 до 3000 сомов в год. В отдельных школах предусмотрена система внутреннего обмена и продажи школьных учебников между родителями. Другие школы практикуют аренду учебников (родителям это обходится порядка 15 сомов в год). Это очень удобно и выгодно для родителей, считают опрошенные респонденты. Однако в большинстве своем в школах Бишкека требуют покупать определенные учебники, как учебник иностранного языка, учебник математики, учебник по русскому языку и другие учебники, которые стоят достаточно недешево.

Отдельные респонденты говорили о том, что приобретали учебники не в магазинах, а в подземных переходах г.Бишкек, в которых указывалось – «не для

продажи - дар Российской Федерации», что говорит о наличии определенных нарушений на рынке школьных учебников.

Опираясь на полученные ответы, можно говорить о том, что в региональных школах ситуация с приобретением учебников несколько иная. Очевидно, что процентная дифференциация ответов на данный вопрос явилась следствием существующей разницы в уровне жизни и материальной обеспеченности населения столицы и регионов. Так, из региональных городов лишь в Таласе некоторые опрошенные родители покупали школьные учебники. Нескольким респондентам из сел Жалалабатской области также приходилось приобретать книги за свой счет. Гораздо чаще покупать учебники приходится родителям сельских школ Чуйской области - здесь следует отметить, что основная часть этих школ расположены в пригороде Бишкека. По словам опрошенных родителей, в случае нехватки учебников детям раздаются отсканированные листы, домашние задания ученики делают по имеющимся двум-трем на весь класс учебникам поочередно и т.д. Школьная администрация не требует у родителей покупать недостающие учебники, поскольку у многих семей отсутствуют возможности для этого.

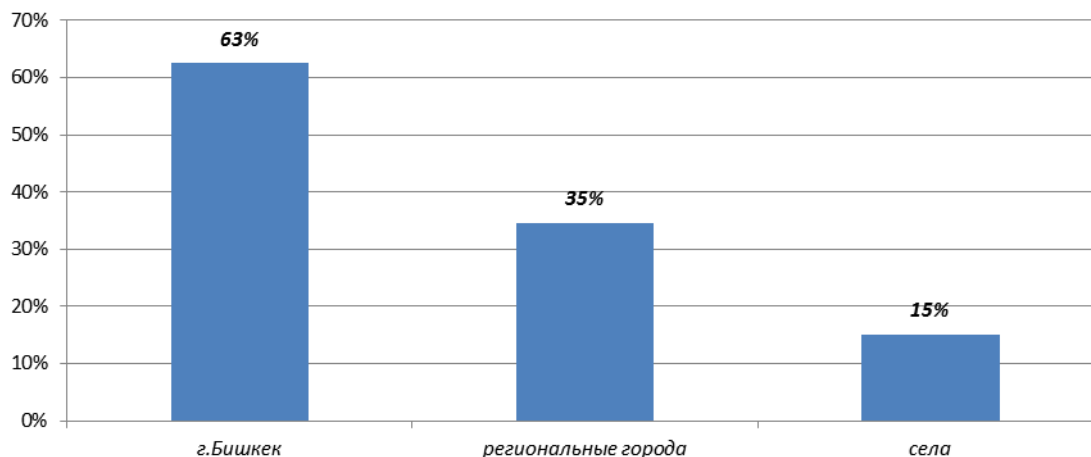
**Рис. 30 «Средняя сумма, затрачиваемая родителями на приобретение учебников»**



## **XII. Печатная продукция**

Многие школы столицы ввели единые дневники, со своим собственным дизайном, логотипом образовательного учреждения, которые должны были приобретать все ученики данной школы. Кроме этого, в начальных классах необходимо приобретать различного рода тетради-прописи. Таким образом, за учебный год на данную печатную продукцию родители в Бишкеке тратят около 216 сомов. В регионах родители платят в среднем 25 сомов в городах и 14 сомов в сельских школах.

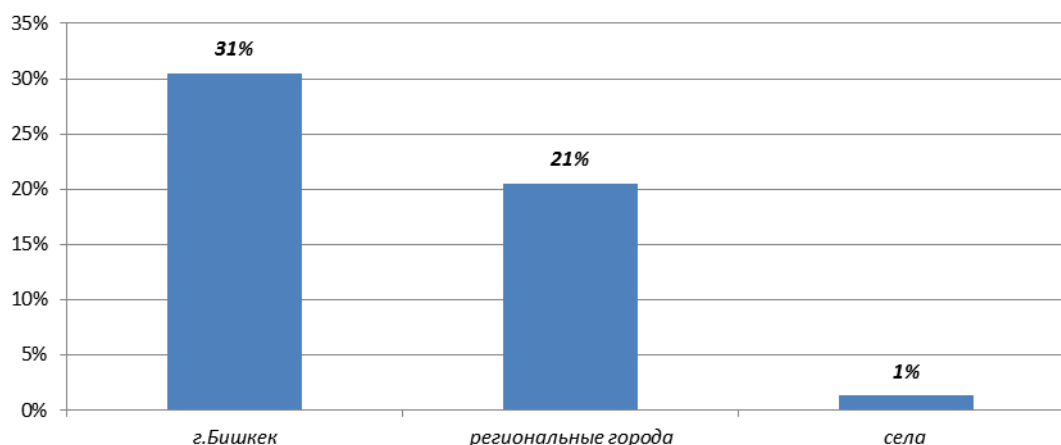
**Рис. 31 «Взносы на приобретение печатной продукции (дневники, прописи)»**



### XIII. Дополнительные уроки

Дополнительные групповые занятия в школе обходятся родителям Бишкекских школьников в среднем в 6609сомов в год. В других городах родители платят за них 1150 сомов в год, и лишь один процент сельских учеников посещает подобные занятия, которые обходятся родителям в 686 сомов в год.

**Рис. 32 «Взносы за дополнительные уроки (в группе)»**



По мнению экспертов, за словом «поборы», которое так часто звучит из уст родителей, могут стоять разные вещи, но чаще всего школьная коррупция складывается из двух компонентов – «мздоимства» и «лихоимства».

К примеру, мздоимство – это когда родители хотят «отблагодарить» учителя за то, что он перевел их ребенка в лучший класс, поставил более завышенные оценки и т.д.

А лихоимство – это ситуация, когда школа по закону обязана бесплатно предоставить какие-то услуги, но фактически взимает за них плату. Это классическая коррупционная ситуация, считают эксперты<sup>1</sup>.

Типичный пример лихоимства в школах – внушение родителям мысли о том, что их детям нужны дополнительные платные занятия с учителем. Как отметили респонденты, иногда учитель создает у своих учеников «навязанное незнание», ребенка искусственно переводят в ситуацию не успешности и вызывают у

<sup>1</sup> Центр социологических исследований российской академии народного хозяйства и государственной службы по заказу рабочей группы Стратегии-2020 «Новая школа»

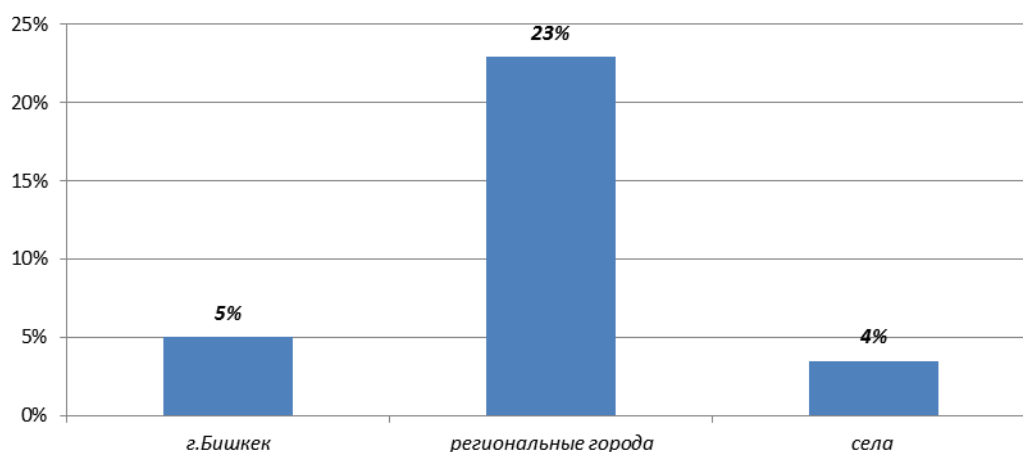
родителей желание попросить учителя позаниматься с ним дополнительно.

#### XIV. Репетиторство

Что касается индивидуального занятия с ребенком в школе, то, как показывает диаграмма, больше всего к репетиторству обращаются родители из региональных городских школ.

Так, родителям в столице приходится платить за репетиторство в среднем около 4965 сомов в год, в других городах – 3940 сомов и сельские учителя индивидуально занимаются с учениками за 549 сомов в год.

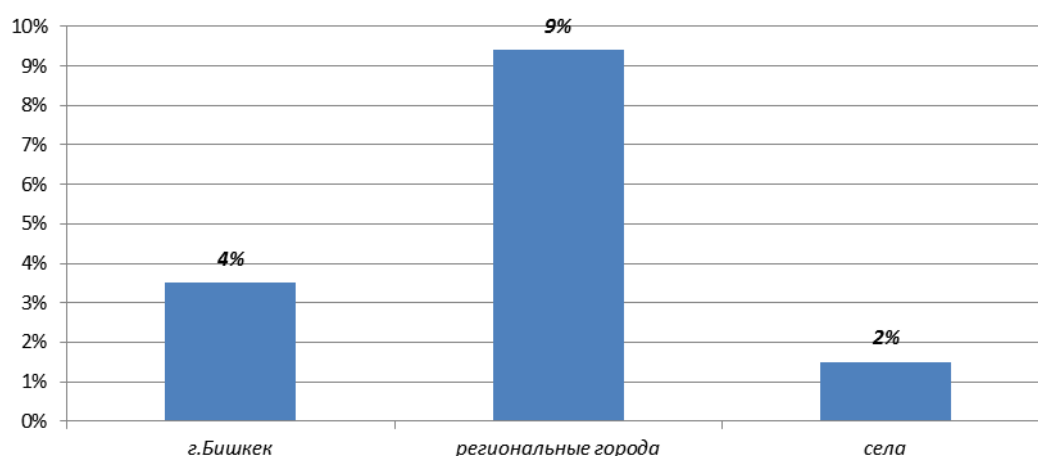
**Рис. 33 «Услуги репетитора (частные индивидуальные уроки)»**



#### XV. Экзамены, получение аттестата

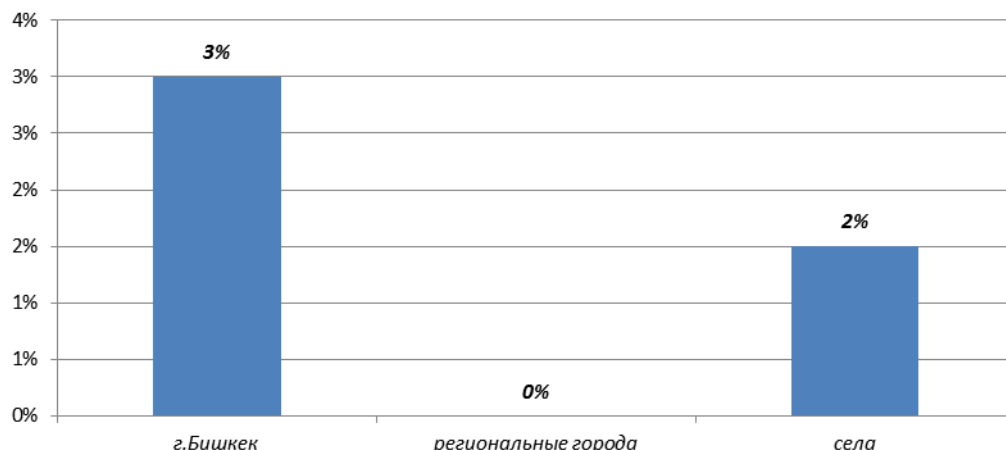
В выпускных классах, по мнению опрошенных респондентов, деньги собираются в основном на праздничный обед, цветы, корочку аттестата, подарки первоклассникам. На экзамены родители в Бишкеке собирают в среднем по 1000 сомов и на аттестат 1025 сомов. В школах других городов родители сдают на экзамены 42 сома в среднем, а в сельских школах родители тратят порядка 71 сомов на экзамен.

**Рис. 34 «Взносы на школьные экзамены»**



**Рис. 35 «Взносы для получения аттестата»**

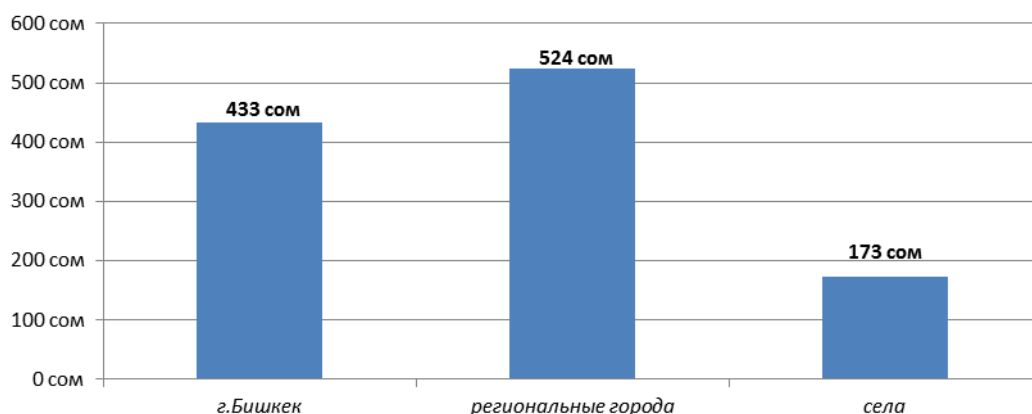




## XVI. Другие расходы

К другим расходам, которые покрываются за счет родительских взносов, респонденты относили подписку газет и журналов, выпуск стенгазет, оплату за пропущенные в школе занятия, проведение юбилеев школ, помощь ветеранам, детским домам, заработную плату школьного врача, медсестры и др.

**Рис. 36 «Взносы на прочие расходы»**



### 4.2. Средняя сумма, вносимая родителями в школу на одного ребенка за один учебный год

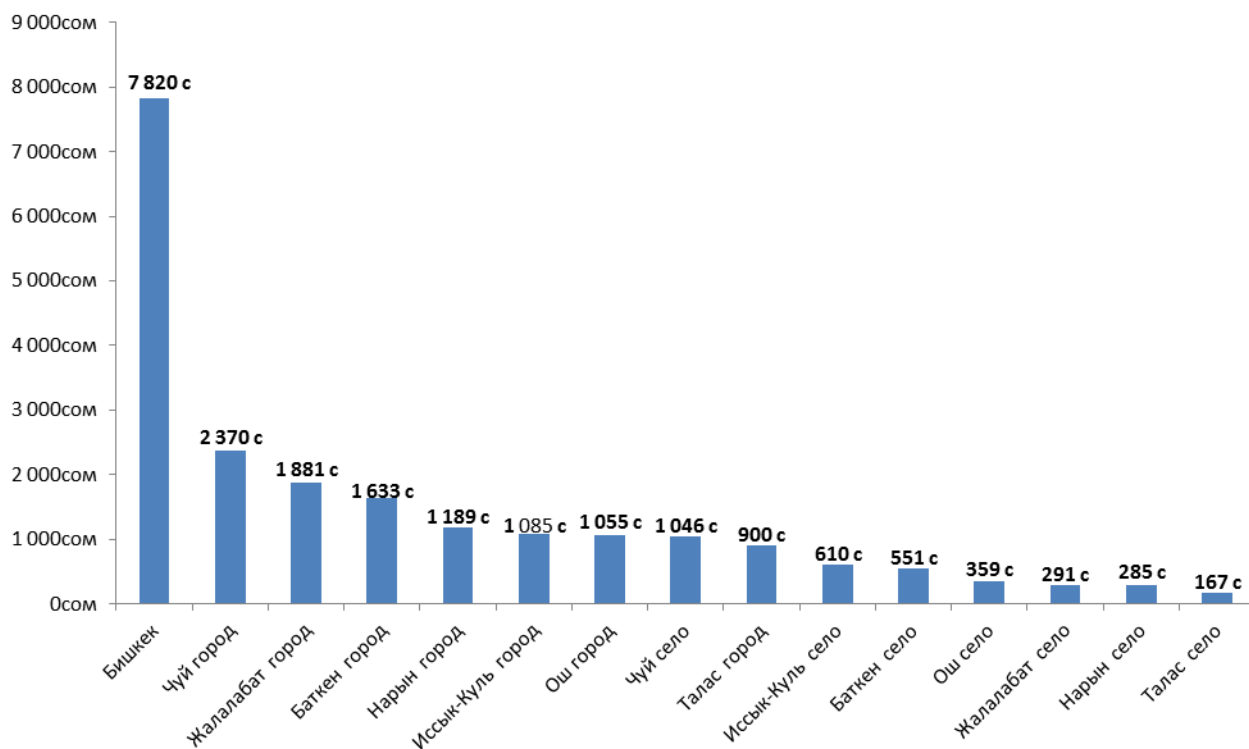
Суммируя все взносы, вносимые родителями за один учебный год, была выведена общая усредненная сумма затрачиваемых родительских средств на обучение ребенка в государственном общеобразовательном учреждении.

В соответствии с полученными данными представляется очевидной разница затрачиваемых родительских средств в столице и в регионах. Если в селах родители расходуют в среднем 473 сома в год на обучение одного ребенка, то в городах эта сумма увеличивается почти в 3 раза, а в Бишкеке соответственно в 16 с половиной раз.

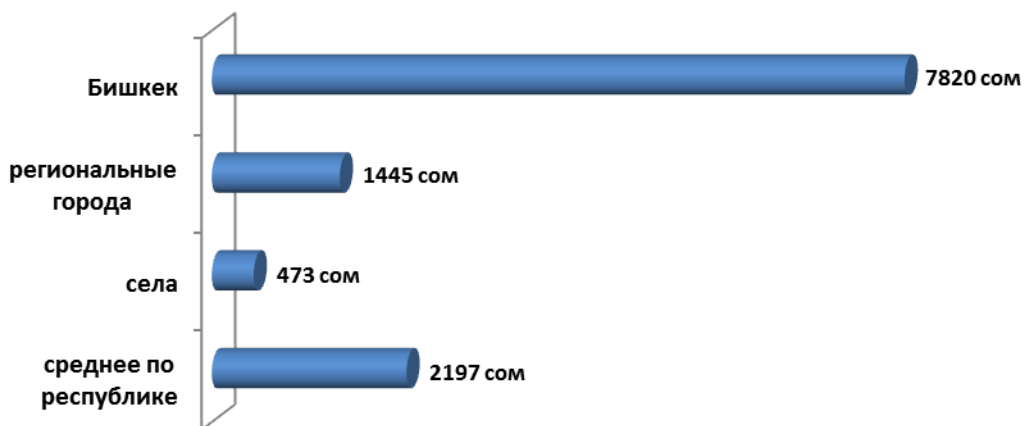
Интересными также представились данные о суммах взносов в разрезе регионов. Так, наименьшую сумму взносов родители платят в школах Таласа, наибольшую – в городах Чуйской области. Примерно одинаковые суммы

затрачивают родители школьников в Оше и городах Иссык-Кульской области. Если говорить о селах, то легче всего приходится родителям учеников школ Таласской области, а вот в сельских школах Чуйской области суммы неформальных платежей почти такие же, как и в школах некоторых региональных городов. Очевидно, это связано с близостью Чуйской области к столице.

**Рис. 37 «Взносы за один учебный год без учета индивидуальных занятий»**



**Рис. 38 «Взносы за один учебный год в разрезе Бишкек / регионы»**



## Масштабы неформальных платежей

Расчет общего объема неформальных платежей проводился на основе полученных данных о среднем размере платежей по республике, а также общего количества учащихся средних школ республики. При данном расчете была использована следующая формула:

$$V=N*b_{cp}$$

где

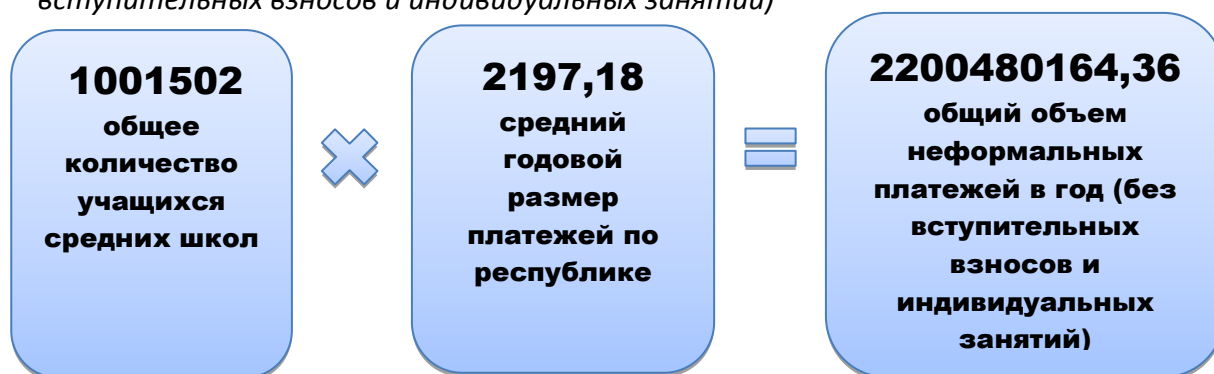
*V* – общий объем неформальных платежей по республике;

*N* – общее количество учащихся средних школ;

*b<sub>cp</sub>* – средний размер неформальных школьных платежей по республике.

Как средний размер платежей, так и общий их объем были подсчитаны за один учебный год. Общий объем неформальных школьных платежей в год (без учета вступительных / переводных взносов и индивидуальных частных занятий) составил **2200480164,36** сомов – **45192295 USD**.

*Рис. 39 «Средний размер неформальных платежей по республике» (без учета вступительных взносов и индивидуальных занятий)*



## РЕЗУЛЬТАТЫ КАЧЕСТВЕННОГО ОПРОСА

### 5. Коррупционные риски в системе образования

В системе противодействия коррупции основополагающим является выявление и минимизация коррупционных рисков, условий и причин, сопутствующих их возникновению.

Оценка коррупционных рисков, уровня их распространенности, установление причин и условий, мотивов воспроизводства коррупционных отношений способствует выявлению пробелов в законодательном регулировании противодействия коррупции, проблем, возникающих в практике их реализации, а также недостатков в организационном, ресурсном, идеологическом обеспечении этой деятельности и соответственно выработке мер, адекватных существующим возможностям и потребностям современного общества.

Анализ специальной литературы и нормативных источников свидетельствует о том, что, несмотря на широкое употребление словосочетания «коррупционные риски», единого и четкого определения этому понятию не выработано даже применительно к конкретной сфере деятельности или властной структуре - разные авторы вкладывают в эту дефиницию различное содержание. В данном исследовании коррупционные риски представлены в виде проявления коррупционных явлений и/или возникновения коррупционных ситуаций<sup>2</sup>.

#### Системные требования для прозрачной системы образования.

Для предупреждения коррупции должны быть ясные системные требования, поддерживающие деятельность работников системы образования и других участников. К ним относятся:

- хорошие условия для деятельности работников системы образования
- справедливые и независимые процессы назначения учителей, директоров школ
- обеспечение гарантий независимости общественной родительской организации
- подотчетность общественной родительской организации
- прозрачность и ресурсы общественной родительской организации

Вопросы качественного опроса экспертов были направлены на получение данных о том, как обстоят дела с данными системными требованиями и принципами в нашей нынешней системе образования.

Результаты опроса представлены следующим образом:

#### 5.1. Условия деятельности работников системы школьного образования

##### *а) адекватное вознаграждение (зарплата)*

В качестве основных причин бедственного положения нынешней системы образования эксперты называют низкий уровень заработной платы педагогов и крайне скудное финансирование образовательных учреждений. Труд

---

<sup>2</sup>Сатаров Г. Диагностика российской коррупции: социологический анализ. - М.: Фонд ИНДЕМ, 2008.

Павлов А. К вопросу обанке данных зон коррупционного риска.

преподавателя требует большого психического напряжения и входит в группу профессий, риск профессионального выгорания в которых очень высок. Низкий уровень оплаты труда и, следовательно, невысокий социальный престиж в сочетании с высокой социальной ответственностью делают профессию школьного преподавателя благодатной нивой для развития различных форм отклоняющегося поведения, в том числе коррупции.

По словам экспертов, для того, чтобы улучшить качество системы образования, учителя на своей основной работе должны получать достойную заработную плату. Совсем недавно в Кыргызстане была введена новая система оплаты труда учителей. Ранее, оплата труда учителей производилась по единой тарифной сетке, была определена ставка в 16 часов в начальных классах и 18 часов - в старших. Оклад учителя высшей категории с 15-летним стажем составлял 1 тысячу 966 сомов за одну ставку, однако, учителя могли брать по 2 и 2,5 ставки. С введением новой системы зарплата учителей складывается из почасовой оплаты труда за урочную, подготовительную, внеурочную работу и работу по повышению мастерства, что в целом, не привело к повышению заработной платы педагогов.

Среди опрошенных нами учителей значительное число недовольно новшеством. Так, педагоги сетовали, вспоминая недавние реформы 2011 года, когда оклад им пообещали повысить в 2-3 раза, но запретив при этом все совмещения. Как считают преподаватели, тогда уволилось очень много учителей, поскольку одновременно с «внушительным» повышением заработной платы были сняты и нагрузки с педагогов. В результате, надбавка не была ощутима из-за снижения часов преподавания. Помимо лимитированных часов стало невыгодно брать и вторые классы, так как это уже не оплачивалось (проверка тетрадей, классное руководство и т.д.). То есть, кризис нехватки кадров и нормативы, не позволяющие начислять заработную плату за замещаемые часы. По словам экспертов, наблюдается большая нехватка учителей начальных классов, учителей-предметников (математика, география, иностранный язык, физика, химия, физкультура, музыка, ИЗО и др). Также новой системой были недовольны и учителя со стажем, которые считают, что молодые учителя получают гораздо больше них.

Впрочем, в органах управления системой образования считают, что в новом виде финансирования есть масса плюсов. Так, основным достижением введения подушевого финансирования стало выравнивание расходов на одного учащегося общеобразовательных школ по регионам страны. До этого в республике фактически отсутствовали единые условия финансового обеспечения учащихся по типам и уровням образования. В школах созданы стимулирующие фонды, которые могут поощрять учителей и выплачиваться они должны дифференцированно – за конкретные результаты работы. Так, если учитель подготовил среди своих учеников победителей республиканских, международных олимпиад, то он может быть материально поощрен. Однако, в соответствии с результатами наших интервью с администрациями школ, данные стимулирующие гранты достаточно скудны и поощрения за участие и подготовку учеников в различного рода олимпиадах выплачиваются из внебюджетных фондов (родительских взносов).

Вместе с тем, здесь же следует отметить то, что педагогические ВУЗы обучают в своем большинстве молодых людей, которые в дальнейшем не связывают себя с образованием. Об этом можно судить, сравнивая процент выпускников педагогических ВУЗов и молодых педагогов, идущих работать в образовательные

учреждения. У молодых кадров отсутствует мотивация и заинтересованность в данной профессии, поскольку уровень заработной платы не соответствует существующей нагрузке, отсутствуют целевые программы, которые бы привлекали молодых учителей.

Кроме того, эксперты высказывали мнение о том, что к низкому уровню подготовки кадров ведет коррупция в системе высшего образования, позволяющая студентам получить диплом о высшем образовании без получения соответствующих знаний.

#### **b) социальные гарантии**

✓ Ст. 8 Закона КР «О статусе учителя»  
*«Государство обеспечивает учителю надлежащие условия труда, быта и социальные льготы, связанные с репродуктивной функцией. Органы местного самоуправления за счет средств местного бюджета обязаны предоставлять учителям льготы при оплате эксплуатационных расходов по содержанию жилой площади и коммунальных услуг и беспроцентные ссуды на индивидуальное жилищное строительство».*

✓ Ст. 7 Закона КР «О статусе учителя»  
*«Лицам, не обеспеченным жилой площадью или нуждающимся в улучшении жилищных условий, местными государственными администрациями и органами местного самоуправления предоставляются земельные участки для строительства жилья».*

✓ Ст. 7 Закона КР «О статусе учителя»  
*«Запрещается производить удержания из заработной платы учителей, не предусмотренные законодательством Кыргызской Республики».*

✓ Ст. 11 Закона КР «О статусе учителя»  
*«Учителям, проживающим и работающим в районных центрах, поселках городского типа, городах районного и областного подчинения предоставляется право на внеочередное строительство жилого дома и выделение дачного участка».*

По словам проинтервьюированных нами работников образовательных учреждений, данные гарантии и меры социальной поддержки в большинстве случаев на практике не соблюдаются.

К примеру, выплата социальных гарантий возложена на местные бюджеты. А в них денег нет, соответственно, гарантии не соблюдаются. В большинстве случаев органами местного самоуправления не оказывается поддержка учителей на местах. Напротив, в ряде сел учителями указывались случаи, когда удерживалась зарплата за невыплаченный земельный налог родственниками педагога, что категорически запрещает статья 7 Закона Кыргызской Республики «О статусе учителя».

#### **c) материально-техническая база системы школьного образования**

Другим следствием недофинансирования системы образования является причиной слабая материальная база школ, многие из которых (в особенности, в

регионах) находятся в аварийном состоянии и требуют капитального ремонта. Постоянная нехватка средств привела к накоплению нерешенных проблем, как следствие, учебные заведения живут в режиме жесткой экономии.

Значительное количество школ не оборудованы централизованным отоплением, питьевой водой и природным газом. Степень оснащенности школ учебно-лабораторным оборудованием на крайне низком уровне, современной компьютерной техникой – еще ниже. Многие школы не имеют спортивных залов, столовых. Особенно плохо обстоит положение дел с материальной базой школ в сельской местности.

В образовании государство финансирует только защищенные статьи: заработная плата, отчисления в Соцфонд, коммунальные услуги, капитальный и текущий ремонт (20 процентов от потребности), мебель и оборудование (10 процентов от потребности) и питание. Около двадцати лет государством не выделяются средства на подписку периодической печати, методической литературы, хозяйственные нужды, медикаменты, канцтовары, услуги Интернета, спортивный инвентарь и другое.

Агентством “Социум консалт” при поддержке Всемирного банка было проведено исследование с целью определения суммы, необходимой для реализации идей, которые содержатся в Концепции развития образования и Стратегии развития образования на 2012–2020 годы. За исключением 12 миллиардов сомов, выделяемых в год на образование из республиканского бюджета, в ближайшие 8 лет для развития отрасли необходимо вложить еще 155 миллионов долларов. “Только при условии стабильного и адекватного потребностям финансирования можно будет рассчитывать на успешность реформ, которые в итоге повысят качество обучения” – подытожили исследователи.

В столичных школах на сегодняшний день на одного ученика тратится 8,5 тысячи сомов, в регионах — всего 6,5 тысячи. Остальные расходы ложатся на плечи родителей.

К примеру, в России на одного учащегося выделяется 17,5 тысяч долларов в год, в США — \$106 тысяч, в Турции — \$12,7 тысяч долларов США<sup>3</sup>.

Кроме того, к низкому качеству образования также ведет переполненность школ, когда имеют место трехсменные режимы занятий. Трехсменные режимы занятий становятся следствием низкого качества преподавания, а также низкого качества усвоения детьми знаний - сюда следует отнести отсутствие индивидуального подхода к ребенку, рабочая перегрузка преподавателей и т.д.

## **5.2. Процессы назначения учителей, директоров школ**

*Ст. 38 Закона КР «Об образовании»*

*«Руководители государственных дошкольных образовательных организаций, школ, организаций внешкольного, специального и дополнительного образования детей, подростков и молодежи, учебных заведений начального профессионального и среднего профессионального образования, финансируемых из республиканского бюджета, назначаются уполномоченным*

<sup>3</sup>Статья из газеты «Вечерний Бишкек» - Пятница, 17 августа 2012 года №122 (10486)

*государственным органом в области образования Кыргызской Республики, а организаций, финансируемых из местного бюджета, - региональным органом государственного управления образованием».*

В настоящее время назначение и увольнение директоров школ происходит по решению государственного органа управления образованием.

По мнению экспертов, в настоящее время в органах управления существует так называемый протекционизм, когда на пост директора школы продвигаются «свои» люди, не рассматриваются при этом вопросы наличия у кандидата знания эффективного менеджмента, а также уровень и направление его профессиональной подготовки. Более того, были озвучены определенные суммы, необходимые для занятия должности руководителя образовательного учреждения, своего рода существующие ставки, которые зависят от типа школы (простая школа, школа-комплекс, гимназия, лицей и т.д.).

Как считают эксперты, имеет смысл рассмотреть механизм выборности директоров школ. Процедура выборности руководителя образовательного учреждения не новая, она уже давно практикуется в сфере высшего профессионального образования. В состав конкурсной комиссии должны входить все заинтересованные стороны образовательного процесса и основным плюсом в этой процедуре будет активное участие общественных советов, которые созданы на сегодняшний день в большинстве образовательных учреждений. Кроме того, подобный механизм мог бы обеспечить избранного директора соответствующим вотумом доверия у родителей и учеников. Другими словами, считают респонденты, выборность могла бы уравновесить позиции государства в лице органов управления образованием и общества. Также высказывалось мнение о том, что в современных условиях самофинансирования школы при процедуре выбора или назначения директора, прежде всего, следует обращать внимание на способность и знание претендента к менеджменту.

### **5.3. Гарантии независимости общественной родительской организации**

#### **d) правовые основы деятельности общественной родительской организации**

На сегодняшний день общественные родительские организации в школах Кыргызстана имеют форму либо общественного объединения, либо общественного фонда, либо Попечительского совета (или с созданием и Фонда и Попечительского совета).

По данным Министерства образования и науки Кыргызской Республики на сегодняшний день на территории республики функционируют 2205 общеобразовательных организаций, в 661 из которых организована работа Попечительских советов, а в 117 из них существуют общественные объединения и Фонды. Таким образом, охват школ попечительским движением составляет 778 школ или 35,2% от общего числа всех школ в Кыргызстане.

На основании информации, содержащейся на сайте Управления образования мэрии города Бишкек, в четырех столичных районах: Октябрьском, Первомайском,



Ленинском и Свердловском имеется 75 общеобразовательных школ, при которых существуют общественные объединения и фонды. В 50-ти из них они имеют форму общественных объединений и в 25-ти школах действуют общественные фонды.

По словам экспертов, Фонды имеют школам гораздо невыгоднее объединений, поскольку они не предполагают членства и документального оформления участия, тогда как, становясь членами общественного объединения, родители письменно обязуются вносить с определенной периодичностью добровольные взносы/пожертвования в фонд школы (система вступительных и регулярных членских взносов).

Согласно Закону Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» общественное объединение — это основанная на членстве общественная организация, созданная для осуществления хозяйственной, в том числе, производственной деятельности, с целью защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические и юридические лица. Высшим органом общественного объединения является общее собрание, которое состоит из всех его членов.

Суть членства в общественном объединении заключается в документальном оформлении участия в организации (заявления, членские билеты и пр.), наличии определенных прав (избирать и быть избранными в руководящие органы), обязанностей (уплачивать взносы и т.п.) и ответственности за несоблюдение устава организации вплоть до исключения из ее рядов. Этим общественные организации отличаются от других видов общественных объединений, основанных на участии.

Общественный фонд — это один из видов некоммерческих фондов, который представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах и не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей.

Кроме того, согласно действующему законодательству, общественные объединения и фонды могут создаваться как с образованием, так и без образования юридического лица.

**Рис. 40 «Существует ли при Вашей школе Фонд (ОО, Попечительский совет)?»**



Обращаясь к нашему исследованию, следует отметить, что далеко не все

опрошенные нами родители понимают суть деятельности данных объединений, отличие их друг от друга и имеют понятие о существовании школьного общественного фонда или общественного объединения. Так, 46,4% всех опрошенных нами родителей затруднились с ответом на вопрос «*Существует ли при вашей школе Фонд (общественное объединение)?*», 18,8% знают о существовании общественного объединения и 34,8% респондентов ответили, что подобного объединения в их школе нет.

**е) *нормативно-правовое обеспечение деятельности данных общественных объединений***

- ✓ В октябре 2009 года был издан приказ Министерства образования и науки Кыргызской Республики за № 962/1 «О Попечительских советах государственных и муниципальных общеобразовательных организаций Кыргызской Республики». Данный приказ утверждал прилагаемое к нему Типовое положение о Попечительских советах государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, а также обязывал школы создать Попечительские советы и обеспечить их функционирование в соответствии с данным Типовым положением.
  - ✓ Типовое положение о Попечительских советах в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях Кыргызской Республики, утвержденный приказом Министерства образования и науки Кыргызской Республики от 12 октября 2009 года № 962/1.
  - ✓ Типовой устав общеобразовательной организации в условиях подушевого принципа финансирования на основе минимального стандарта, утвержденный приказом Министерства образования и науки КР от 19 октября 2009 года № 966/1.
  - ✓ Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» (ст. ст. 18, 19, 23, 25)
  - ✓ Закон Кыргызской Республики «Об образовании» (ст.ст 38, 43, 44, 44-1, 44-2, 44-3)
  - ✓ Гражданский кодекс Кыргызской Республики (ст.ст 161, 162)
- Деятельность Попечительского совета недостаточно отрегулирована нормативной базой.

*В частности, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об образовании» Попечительский совет государственной образовательной организации Кыргызской Республики - выборный орган соуправления государственной образовательной организации без статуса юридического лица, осуществляющий функции по оказанию содействия для достижения уставных целей государственной образовательной организацией, а также по привлечению дополнительных (внебюджетных) средств и контролю их целевого использования.*

Если Попечительский совет действует без статуса юридического лица, у него отсутствует банковский счет, что, соответственно, порождает отсутствие прозрачности и подотчетности в движении денежных потоков вносимых

родительских средств. Следовательно, параллельно с Попечительским советом необходимо создавать общественный фонд. Здесь необходимо определение взаимодействия данного фонда с Попечительским советом.

В «Типовом положении о Попечительских советах в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях Кыргызской Республики» достаточно узко описываются основные задачи Попечительского совета:

- *обеспечение контроля целевого и рационального использования спонсорской помощи и грантов;*
- *содействие в укреплении и совершенствовании материально-технической и учебной базы общеобразовательной организации, благоустройстве ее помещений и территории;*
- *содействие в бесплатном получении каждым гражданином образования в соответствии с законодательством КР;*
- *содействие в совершенствовании условий для осуществления образовательного процесса, в охране жизни и здоровья обучающихся;*
- *защита законных прав и интересов обучающихся.*

Здесь также следует отметить, что пункт о содействии Попечительского совета в бесплатном получении каждым гражданином образования несколько противоречив. Поскольку респонденты утверждают о том, что сегодня в значительной мере принуждение к сдаче средств оказывается именно со стороны председателей родительских комитетов, которые, в свою очередь, являются членами Попечительских советов.

Вопросы, связанные с Попечительскими советами в школах, рассматриваются на протяжении нескольких лет. Одной из основных целей активного процесса создания и внедрения Попечительских советов при общеобразовательных школах было создание прозрачной системы сбора и распределения дополнительных финансовых средств, которые поступают от родителей учеников.

Как показали оценочные суждения субъектов, с которыми призван непосредственно взаимодействовать Фонд (ОО, Попечительский совет), среди участников разных целевых групп отсутствует четкое понимание различия между родительским комитетом, родительской общественной организацией и Попечительским советом - каждая группа респондентов вкладывает в них свой смысл; не дается оценка целям Попечительских советов в полном объеме. Основной функцией Фондов (ОО, Попечительских советов) как школа, так и родители видят лишь организацию внебюджетного финансирования школы. Напротив, Попечительский совет должен стать органом корпоративного управления школой, влияющим на процесс принятия решений, определяющим стратегию развития школы и директор школы, в данном случае, должен быть исполнителем его решений, а не наоборот, как это происходит сейчас.

Опыт других стран показывает, что родители, прежде всего, должны выступать в роли партнеров школ. Другими словами, школа должна вступать с обществом в прямой диалог и представлять собой действительно открытую систему. И действенное участие Попечительского совета, как инструмента повышения качества образования и реализации прозрачности использования бюджетных и внебюджетных средств, и должно служить механизмом взаимодействия родителей и школы

Суть Попечительских советов должна быть не только в сборе и прозрачном

распределении родительских средств, но и в содействии решения других проблем. Данный орган должен лоббировать и продвигать интересы школы, формировать позитивный имидж школы, решать иные социальные проблемы. Иными словами, Попечительский совет должен быть не общественным фондом, созданным лишь для сбора родительских денег, а формой корпоративного управления школой. Эксперты высказывали мнение о том, что Попечительский совет должен иметь серьезную юридическую основу, располагаясь в административной вертикали системы образования, чтобы с ним считались, чтобы он мог реально влиять на процесс принятия решений, обсуждать бюджет, определять стратегию развития школы. Также, рядом экспертов предлагалось закрепить за Попечительским советом контроль за всеми средствами образовательного учреждения. Поскольку, если бюджетные средства расходуются неэффективно, то это снижает общую эффективность деятельности школы.

Ст. 44-3 Закона КР «Об образовании»

*«По итогам проверки соответствия данных, отраженных в отчете о расходовании внебюджетных средств государственной образовательной организацией, фактическим результатам хозяйственной деятельности попечительский совет дает рекомендации, которые принимаются во внимание уполномоченным государственным органом в области образования».*

Попечительский совет не сможет быть эффективным органом соуправления школой, пока его решения будут носить рекомендательный характер.

Вместе с тем, Попечительский совет должен быть зарегистрирован как автономная от школы организация. Если совет является лишь одним из подразделений школы, он недостаточно самостоятелен, и он будет фактически зависеть от администрации, находясь в подчиненном положении.

Также, отдельными экспертами говорилось о том, что создание и функционирование механизма участия родителей в управлении общеобразовательным учреждением полностью находится в руках чиновников системы образования, которые не заинтересованы в изменении существующего положения и в реальном обеспечении прав родителей и детей.

Попечительское движение только начинает свое шествие: школы и родители признают необходимость общественных организаций. Однако искусственное внедрение системы попечительства родители воспринимают как еще один способ легализованного вымогания денег – ни у родителей, ни у школьной администрации, ни у самих членов общественных родительских объединений нет информации в полном объеме, необходимой для эффективного и продуктивного сотрудничества.

Необходимым здесь представляется проведение широкомасштабной информационной кампании, имеющей своей целью разъяснение и обучение по данному вопросу. То есть, следует проводить семинары, тренинги для директоров школ, учителей, родителей.

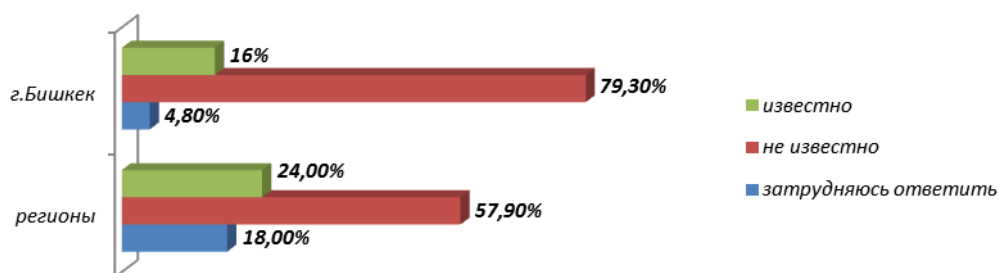
**f) порядок избрания членов, руководства общественной родительской организации**

По словам респондентов, сегодняшние Попечительские советы представляют

собой «карманные органы», не вызывающие ни внимание, ни доверие родителей, так как к управлению и основным позициям в этом Совете привлекаются «приближенные» к директорам, классным руководителям родители.

Так, на вопрос, «Известно ли вам, каким образом формировался Фонд (ОО, Попечительский совет)?», утвердительно ответили лишь 16 % столичных родителей, 79,3 %- там респондентов это не известно. В регионах о формировании Фонда (ОО) знают 24 % родителей.

**Рис.41 «Известно ли Вам, каким образом формировался данный Фонд (Попечительский совет)»**



Относительно данного вопроса школьная администрация утверждает, что выборы проводятся в открытом и прозрачном режиме. Члены Попечительского совета (ОО, Фонда) избираются родителями на общешкольном родительском собрании. Как правило, членами Попечительского совета становятся председатели родительских комитетов из каждого класса, иногда в него могут входить и учителя данной школы. Подобная форма больше похожа на Совет школы, который состоит из администрации школы и родителей и решает общественные и административные вопросы. Другими словами, нынешние Попечительские советы представляют собой расширенные родительские комитеты, основная цель которых – сбор денег.

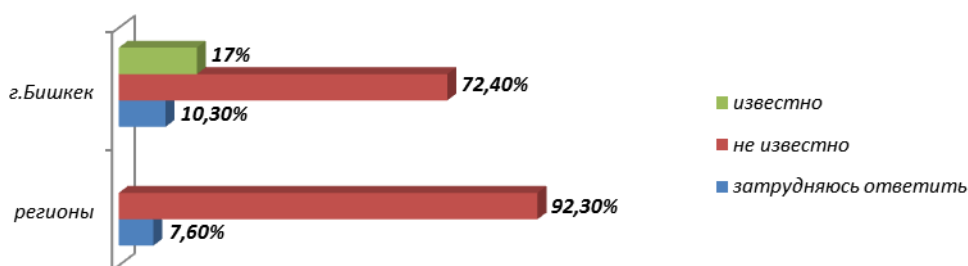
В свою очередь, в ходе проекта директора и учителя школ оценивали существующий на сегодняшний день «родительский актив» весьма критично, когда более половины родителей участвуют в школьной жизни для галочки, на родительские собрания приходит в лучшем случае 1/3 часть родителей. Однако, по мнению родителей, принявших участие в опросе, роль родительских органов управления школой весьма формальна. Как правило, на родительских собраниях, комитетах решаются организационные и финансовые вопросы и их мнение (родителей) фактически не учитывается, а роль их заключается только в восприятии информации, предлагаемой администрацией школы и сбору необходимых средств. Слабая активность родителей в тех органах, которые призваны реализовывать их право на участие в управлении образовательным учреждением, указывает не только на гражданскую пассивность родителей, но и на ограниченность возможностей органов родительского соуправления. Таким образом, школа страдает от недостатка инициативы родителей, а пассивность последних, во многом, является следствием того, что родители не ощущают того, что они могут в действительности внести какие-либо изменения в ситуацию.

#### 5.4. Подотчетность общественной родительской организации

##### г) орган обжалования (куда и как обращаться в случае возникновения вопросов)

Подавляющее большинство опрошенных в ходе исследования родителей, не знают можно ли обжаловать решения и/или действия Фонда (ОО, Попечительского совета). Лишь 17 % столичных родителей знают, куда и каким образом можно обжаловать эти решения/действия, тогда как 72,4 процентам родителей это абсолютно неизвестно. Что касается регионов, то здесь почти все родители, которые сказали, что у них в школе есть подобный Фонд (ОО, Попечительский совет), не имеют ни малейшего понятия о том, куда и как в случае несогласия можно обжаловать решения/действия этого Фонда (ОО, Попечительского совета).

**Рис. 42»Известно ли Вам, куда и каким образом можно обжаловать решения/действия данного Фонда (ОО, Попечительского совета)»**



Помимо незнания, здесь также присутствует инертность и пассивность родителей. Значительная часть отвечавших на вопросы анкеты родители сказали, что не знают, куда можно обжаловать решения данных органов и никогда этим не интересовались, поскольку обжаловать эти решения и не собирались.

##### **Юридический аспект**

В случае подачи заявления о вступлении родителя в члены определенной общественной организации, родитель обязан подчиняться решениям, которые принимает данная организация. Самым неблагоприятным последствием невыполнения решений организации станет исключение этого родителя из членов данной организации. Решения общественной организации не имеют никакой юридической силы. Поэтому знание закона позволит не соглашаться с определенными решениями общественной организации и избежать тех трат, с которыми не согласен этот родитель. Те, кто требует и вынуждает внести оплату за те расходы, с которыми согласны не все родители, чаще всего опираются на устоявшуюся традицию, которая по своей сути не имеет никакой правовой силы. И родители имеют полное право с ней не соглашаться.

##### **Практический аспект**

Как отметили родители-респонденты, в настоящий момент практически во всех

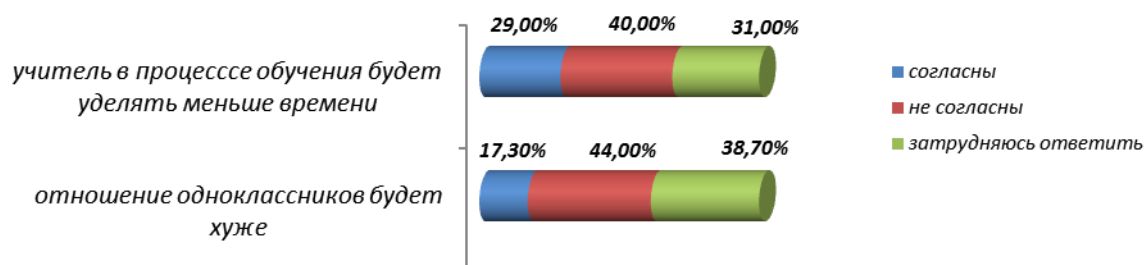
школах, практикующих сборы родительских средств, существует определенная устоявшаяся схема. Так, в большинстве своем школьная администрация не собирает деньги сама. Администрация учебного заведения доносит в устной форме информацию относительно сумм, необходимых собрать на ремонт школы, приобретение мебели, техники, канцелярских товаров, на подарки и т.д. до классных руководителей. В свою очередь, в приватной беседе классные руководители озвучивают данные суммы председателям родительских комитетов, которые уже занимаются непосредственным сбором денег с родителей.

Если же говорить о причинах «молчаливого согласия» родителей с поборами, с которыми они не всегда согласны, следует отметить наиболее распространенные:

- ✓ *родители, охваченные страхом осложнения отношений со школой* - примирившиеся с тем, что за все необходимо платить, такие родители и не пытаются спорить о целесообразности родительских взносов. Их готовность платить любую указанную сумму обусловлена страхом того, что в противном случае это обязательно скажется на их ребенке;
- ✓ *занятые, спешащие родители* – родители, не имеющие возможности приходить на родительские собрания или заскочившие на минуту и с порога спрашивающие «сколько я должен заплатить». Как правило, такие родители почти никогда не интересуются, на что собираются денежные средства. Заплатив требуемую сумму, они уверены, что полностью участвуют в школьной жизни ребенка;
- ✓ *родители, стесненные в средствах, и очень этого стесняющиеся* - заявив о своем несогласии, такие родители вынуждены сказать о том, что недостаточно состоятельны и это кажется им постыдным. Поэтому они готовы отдать последнее, лишь бы никто не подумал, что они живут «хуже других».

Так, на вопрос о возможных последствиях невнесения (несвоевременного внесения) дополнительных платежей 29% родителей убеждены, что учитель определенно будет уделять меньше времени, а 17,3% считают, что это повлечет за собой ухудшение отношения к ребенку со стороны его одноклассников.

**Рис.43 «Последствия невнесения (несвоевременного внесения) дополнительных платежей»**



Тех, кто решается отстаивать свое право платить за то, что он считает нужным – единицы. Такие родители крайне редко находят поддержку, и, прослав

«скрягами» и «скандалистами», в итоге все равно платят как все, потому что «ребенок в коллективе», «вы же не хотите лишить его праздника?»... У сторонников крупных трат есть два излюбленных аргумента:

- «вам жалко денег для собственного ребенка»

- и «мы не должны платить за вашего ребенка, который будет пользоваться данной вещью (мебелью, техникой и т.д.)».

Фактически, оба аргумента ложны и в корне неправильны. Безусловно, бороться с этим нужно, иначе ничего не изменится. И именно родители являются той заинтересованной стороной, которая может многое изменить.

Каждый родитель должен сам определять свои расходы и говорить об их целесообразности на родительских собраниях. Все расходные статьи должны коллективно обсуждаться, а не быть навязанными отдельными родителями.

#### **h) конфликт интересов**

Данный пункт должен быть непременно включен в Устав или Положение Попечительского совета (ОО, Фонда).

При принятии решения член Попечительского совета (ОО, Фонда) должен руководствоваться действующим законодательством страны, ему запрещается преследовать личную заинтересованность, а также использовать в личных целях информацию, касающуюся деятельности Попечительского совета (ОО, Фонда).

Кроме того, необходимо закрепить ответственность за несоблюдение членами Попечительского совета (ОО, Фонда) данного пункта.

Как уже говорилось выше, родители-респонденты отмечали тот факт, что председатели родительских комитетов, которые являются членами Попечительского совета, общественного объединения, Фонда, преимущественно являются «приближенными» к директорам, классным руководителям родителями. Об этом говорили и эксперты – «директора чаще всего внедряют лояльных родителей, с которыми ему будет легко работать в дальнейшем». И в качестве решения данного вопроса эксперты предлагали создавать Попечительские советы из людей, никаким образом независимых от администрации школы. Иными словами, это не должны быть родители учеников данной школы, это должны быть авторитетные, уважаемые и влиятельные люди.

#### **i) аудит (насколько прозрачно расходуются средства, и кто контролирует это)**

«Типовое Положение о попечительских советах в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях Кыргызской Республики» будучи по замыслу нормативным документом, к сожалению, практически не содержит положений, определяющих правовые механизмы и процедуры функционирования Попечительских советов. Принципиально важные вопросы порядка организации Попечительского совета, его компетенции и процедур функционирования должны определяться Уставом общеобразовательного учреждения (это содержится и в тексте Закона Кыргызской Республики «Об образовании»). Такой устав, однако, не может противоречить действующим нормативным документам (Законам, Указам и т.п.), в силу чего в его рамках невозможно придание Попечительскому совету функций, которые по действующему законодательству ему не принадлежат. Иными словами, в



Положении никак прямо не определяются функции Попечительского совета, но идет отсылка к уставу общеобразовательного учреждения. Разумеется, каждая школа вправе принимать свой устав, однако, на практике уставы строятся на основании Типового положения об общеобразовательном учреждении. В типовом Положении о Попечительском совете весь его функционал выдержан под знаком содействия («*содействие в укреплении и совершенствовании материально-технической базы и учебной базы общеобразовательной организации, благоустройстве помещений и территории; содействие в бесплатном получении каждым гражданином образования в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; содействие в совершенствовании условий для осуществления образовательного процесса, в охране жизни и здоровья обучающихся; привлечение внебюджетных средств и т.д.*»). Таким образом, Попечительский совет оказывается факультативным органом, фактически лишенным *реальных управляющих функций*.

Также, данное типовое Положение не предусматривает вопросы внутреннего и внешнего аудита. Определенные Попечительские советы располагают ревизионной комиссией, однако, в уставах Попечительских советов отсутствует подробная процедура работы данной комиссии.

Ряд школ, создавших общественные Фонды, не создали при этом контролирующей деятельность данного Фонда орган – Попечительский совет, либо наблюдательный орган, который должен проводить регулярные очередные и внеочередные проверки деятельности директора Фонда как самостоятельно, так и с привлечением соответствующих специалистов, назначения аудиторских проверок.

Наряду с высокой неопределенностью принципиальных позиций Попечительского совета, проект положения подробно характеризует его функции. При этом все функции определены в терминах «содействует», «рекомендует» и т.п., совершенно не затрагивая вопрос о последствиях всех этих действий, то есть, о реальном влиянии Попечительского совета на процессы принятия решений в общеобразовательном учреждении. Исключение составляет только один пункт, в котором функции Попечительского совета сформулированы достаточно определенно: Попечительский совет осуществляет функцию «*по привлечению дополнительных (внебюджетных) средств и контролю их целевого использования*». Однако, вопросы о том, в каких формах осуществляется контроль, каковы последствия выявленных отклонений от сметы расходов и т.п., положение не раскрывает.

В своей нынешней форме примерное положение является практически мало операционным, поскольку не позволяет на его основе сформировать сколько-нибудь действенный орган государственно-общественного управления в школе.

По мнению экспертов, для проверки финансовой отчетности внебюджетных фондов (для подтверждения ее достоверности) целесообразно проводить их ежегодный аудит.

#### **5.5. Прозрачность и ресурсы общественной родительской организации**

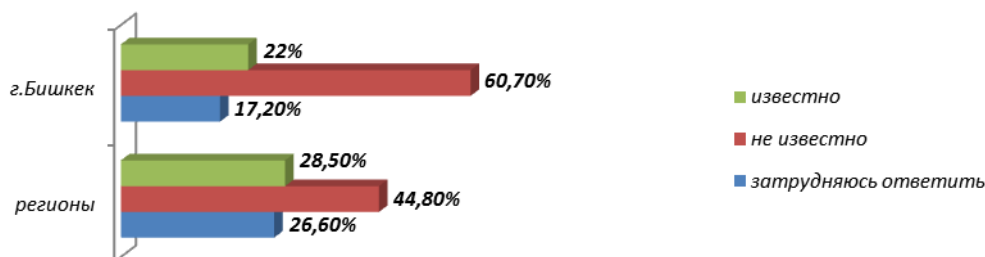
##### **j) общественность имеет открытый доступ к информации**

Как показывают результаты ответов, открытого доступа к соответствующей

информации у родителей нет. Мамы и папы активно высказали мнение о том, что они недостаточно удовлетворены информационной открытостью данных Фондов.

Так, на вопрос «Известно ли вам как Фонд (ОО, Попечительский совет) определяет статьи расходов», ответы респондентов выстроились следующим образом -

**Рис. 44 «Известно ли вам как данный Фонд (ОО, Попечительский совет) определяет статьи расходов»**



Согласно результатам опроса, в большинстве своем родителям мало известно каким образом формировался Фонд (ОО, Попечительский совет), как он определяет и ведет учет расходов по статьям затрат, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет родительских взносов. В ряде школ перечень необходимых статей расходов устанавливается и подается директором школы, в других школах этим занимается заведующий хозяйственной частью, в третьих школах – это прерогатива самих учителей.

Почти во всех школах, которые создали общественные объединения, администрация школ утверждала, что информация данного рода является абсолютно прозрачной и доступной. Бюджетные слушания проводятся дважды в год на общешкольных родительских собраниях, а в остальное время эта информация вывешивается на информационном стенде в фойе школы, где каждый родитель имеет возможность ознакомиться с ней. Тем не менее, по нашим наблюдениям, которые мы провели в ходе исследования, подобная информация была вывешена не во всех школах, имеющих внебюджетные фонды. Мотивировалось это отсутствием чаще всего тем, что в настоящий момент стенд обновляется, и вся соответствующая информация будет размещена в самое короткое время.

*При ознакомлении со сметой расходов, предоставленной директором одной из региональных школ, наряду с расходами на оплату службы безопасности, покупку канцелярских товаров и др. указывались расходы на отчисления в социальный фонд. На вопрос, почему в перечне расходов указывается данная статья, ведь государство покрывает отчисления в соцфонд, директор школы объяснил это тем, что он не владеет информацией, и весь перечень расходов устанавливается самим Попечительским советом.*

Благотворительная помощь должна находиться под четким контролем родителей, осуществляться добровольно и не превышать возможности каждого

человека оплачивать образование своих детей. Более того, в обязательном порядке должны быть документы, подтверждающие движение финансовых средств. Иными словами, все денежные потоки родителей должны находиться в правовом поле.

***к) уровень знаний и подготовленности работников общественных родительских организаций***

В соответствии с международной практикой работники общественных родительских организаций (Попечительского совета, Фонда, ОО и др.) должны пройти обязательный начальный тренинг перед назначением на должность или во время назначения, а также постоянно проходить различные тренинги в процессе осуществления деятельности в общественной организации.

По словам респондентов, у нас данная практика не распространена и никакие тренинги не проводятся. Лишь в считанных учреждениях директора школ сказали, что участвовали в краткосрочном тренинге по содействию в организации Попечительского совета (составление юридических документов). Что касается родителей – членов общественных родительских организаций, то большинство из них не имеют понятия ни о структуре и организации подобных общественных объединений, ни о полных функциональных обязанностях и правах их участников.

***л) достаточное выделение финансовых ресурсов внутри Попечительского совета (Фонда, ОО), позволяющие работникам Попечительского совета (Фонда, ОО) осуществлять свои функции должным образом и эффективно (выплачивать зарплату бухгалтеру Фонда, проводить внутренний и внешний аудит, представлять отчеты своей деятельности наглядным и доступным образом и т.д.).***

Существенным недостатком проекта Типового положения о Попечительских советах является отсутствие в нем каких-либо указаний на организацию работы Попечительского совета. Указано, что члены Попечительского совета работают на общественных началах. Однако на общественных началах практически невозможно готовить продуманные документы, которые должен разрабатывать Попечительский совет, анализировать проекты договоров с родителями, учредителями, проводить соответствующий аудит и т.п. Все эти действия требуют высокой квалификации и должны осуществляться профессионально подготовленными людьми, которых Попечительский совет должен иметь возможность нанимать. В этом случае у Попечительского совета должен быть отдельный бюджет, порядок формирования и расходования которого следует специально определить.

***м) уровень доверия к реализуемым проектам Фонда (ОО) со стороны всех стейкхолдеров является высоким.***

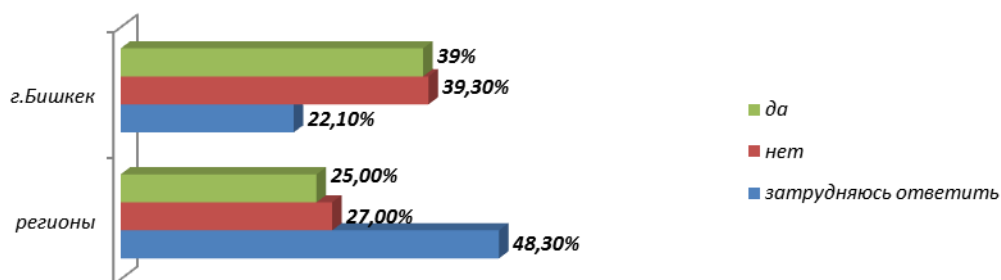
Уровень доверия к деятельности ныне существующих общественных объединений, общественных Фондов и Попечительских советов в школах показывает следующая диаграмма. Так, 39,3 % родителей столичных школьников считают, что деятельность Попечительского совета (Фонда, ОО) является непрозрачной, в регионах подобным образом ответили 27 % респондентов. При этом 48,3 % родителей в региональных школах затруднились ответить на данный

вопрос.

У пожертвования должна быть четкая цель, выраженная в благотворительных программах Попечительского совета и финансовой смете. Нужды класса или нужды школы не могут быть целью для сбора частных пожертвований.

При установленных потребительских взносах необходимо рассчитать сколько нужно средств на медикаменты, канцтовары, хоз. расходы и другие нужды школы. Здесь необходимо также помнить об уязвимых слоях населения: многодетных семьях, сиротах, полу-сиротах, детях безработных, опекунов-пенсионеров и т.д.

**Рис. 45 «Деятельность данного Фонда (ОО, Попечительского совета) является открытой и прозрачной?»**



Здесь также необходимо отметить то, что особого внимания требует и согласование вопросов о внебюджетных фондах, образуемых при школах, в части определения основных источников их наполнения, механизмов стимулирования притока средств в эти фонды (местные налоговые льготы), а также неэкономические формы поощрения благотворителей. Так как, в ходе проведения интервью с родителями неоднократно высказывалось возмущение относительно вопроса двойного налогообложения.

## 6. Матрица коррупционных рисков в системе среднего образования

№	коррупционные риски	описание и причины возникновения коррупционных рисков
1	<b>Правительственный отказ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>бездействие со стороны Правительства</i></li> <li>✓ <i>отсутствие контроля</i></li> </ul>
2	<b>Неисправность финансирования системы образования</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>недостаточный бюджет</i></li> <li>✓ <i>неэффективное распределение</i></li> <li>✓ <i>несовершенство политики финансирования системы образования</i></li> </ul>
2.1	низкий уровень материального обеспечения работников образования	
2.2	низкий уровень социального обеспечения работников образования	
2.3	плохое материально-техническое оснащение школ	
3	<b>Слабый школьный менеджмент</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>централизованность системы – нисходящая система</i></li> <li>✓ <i>отсутствие самостоятельности и опыта</i></li> </ul>
4	<b>Снижение стоимости образования</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>социальное равнодушие</i></li> <li>✓ <i>социальная несправедливость</i></li> </ul>
5	<b>Различие школ по качеству предоставления услуг</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>кадровые ресурсы</i></li> <li>✓ <i>хорошие условия обучения</i></li> <li>✓ <i>внедрение инновационных технологий</i></li> </ul>
6	<b>Неформальные платежи в школах</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>недостаточно конкретизированы содержание и объем социальных обязательств государства в образовании (относительно услуг дополнительного образования, повышенных нормативах финансирования лицеев, гимназий и школ с углубленным изучением предметов, бюджетное финансирование внеурочной деятельности и др.)</i></li> <li>✓ <i>отношение людей к образованию – своего рода нравственный императив, когда</i></li> </ul>

		<p>люди даже с небольшим материальным доходом не жалеют денег ради образования своих детей</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ отсутствие системы/слабая система общественного контроля - недостаточный уровень вовлеченности родителей и общественности в управление школой</li> <li>✓ борьба с неформальными платежами носит формально-демонстративный характер</li> <li>✓ недостаточная открытость школы</li> <li>✓ получение директорами и учителями дополнительной материальной прибыли</li> <li>✓ массовый характер неформальных платежей – «все сдают и я должен»</li> <li>✓ покорность заинтересованных сторон (следование обстоятельствам, принятие данности как нормы)</li> </ul>
6.1	Принуждение родителей к выплате «добровольных» взносов	<p>На сегодняшний день добровольные пожертвования превратились в принудительный сбор денежных средств. Школы лишены бюджетной поддержки, однако, они выполняют часть функций государства - обеспечивают обучение детей, но за счет родителей или других лиц. Вместе с тем, в образовательных учреждениях не до конца понимают значение «добровольных пожертвований» и вкладов. Руководители учебных заведений принимают неправомерные решения об обязательном оказании обучающимся (их родителями, законными представителями) так называемой «благотворительной» или «спонсорской» помощи на различные нужды учреждения, в том числе финансируемые из бюджета. Организация школьных праздников, ремонты, покупка школьных парт, учебников, подарков учителям и даже работа уборщицы – расходы современной школы, которые сегодня ложатся на плечи родителей. Практически ни одно родительское собрание не обходится без обсуждения бюджетного вопроса. Причем, администрация школы снимает с себя ответственность за «поборы», переложив процесс их сбора на родительские комитеты, которые</p>

		<p>собирают якобы благотворительность от родителей. Стартует такой взнос от ста сомов и дальше растет в динамической прогрессии, однако, не превышает сумму в 1000 сомов. Родители квитанции за данные платежи называют «платежками за школу». В принципе они таковыми и являются. Но если это законно, то почему в квитанции указывается «добровольное пожертвование», а не «плата за обучение?».</p> <p>Данные нарушения присутствуют сегодня во многих школах, несмотря на то, что в приказе Министерства образования и науки КР «О запрете незаконных денежных и иных сборов в образовательных организациях» от 06.05.2010г. № 223/1 отражен категорический запрет на установление общественными и Благотворительными Фондами фиксированного размера вступительных и ежемесячных взносов и их сбор.</p>
6.2	Самовольное установление сумм родительских взносов	Суммы ежемесячных «добровольных» платежей в столичных школах разнятся в зависимости от уровня престижа школы, от того, является ли школа обычной либо школой-гимназией или школой-лицеем, от преподавательского состава и т. д.
6.3	«Вступительные взносы» при приеме ребенка в первый класс / переводе	Не единичны случаи принуждения родителей учащихся к внесению, так называемых «вступительных взносов» при приеме детей в образовательные учреждения. Однако согласно законодательству Кыргызской Республики поступление в государственную общеобразовательную школу является абсолютно бесплатным. Все, что необходимо предоставить родителям – это необходимые справки и копию свидетельства о рождении ребенка. Ни в одной государственной школе не предусмотрены вступительные взносы, требование оплаты вступительных взносов за оформление ребенка противозаконно.
6.4	Оказание давления на учащегося	В определенных школах имеет место давление, оказываемое учителями, родительским комитетом на учащихся, чьи родители несвоевременно производят/не

		<p>производят «добровольные» выплаты. Ребенку становится стыдно за неплатежеспособных родителей, что определенно сказывается на его психическом здоровье.</p> <p>Разумеется, возможность и желание делать постоянные взносы есть не у всех родителей. Но, опасаясь того, что после отказа педагога начнут относиться к ребенку предвзято, большинство из них покорно вносит деньги в «классный фонд», даже не интересуясь, на что именно тратятся собранные с родителей средства.</p>
6.5	Отсутствие прозрачности	<p>Сегодня внебюджетные средства в школе поступают в основном на счет общественной родительской организации (общественного фонда или объединения). Но есть школы, где отсутствуют подобные организации и, соответственно, отсутствуют счета. Деньги в школе есть, но они оказываются бесконтрольными.</p> <p>Кроме того, деятельность общественных фондов никто не проверяет. Если за судьбой субсидий из государственного бюджета следят специалисты Счетной палаты и других ведомств, то общественные финансы практически неконтролируемы.</p>
7	Налог на спецсредства	Идет двойное налогообложение, так как родителями школьников налог уже уплачен.
8	Номинальность Попечительских советов	<p>Попечительские советы должны являться основой для добросовестного управления школой. В нынешнем состоянии Попечительские советы при школах — номинальная структура, фактически выполняющая указания руководства школ, т.е. директора. Смета расходов определяется фактически единогласно директором школы, Попечительский совет же лишь может утвердить или не утверждать данную смету. Здесь же, отсутствие возможности иметь собственный счет</p>



## Закключение

Сегодня коррупция в сфере образования достигла таких масштабов, что не может оставаться в числе второстепенных проблем отрасли. Согласно результатам Барометра мировой коррупции<sup>4</sup>, впервые проведенного в этом году в Кыргызстане, 48 % респондентов назвали систему образования одним из наиболее подверженных коррупции общественных институтов (после системы правоохранительных органов и судебной системы).

Коррупцированность системы образования не только снижает качество самого образования, но и формирует отношение к коррупции как к нормальному явлению, причем не только у взрослых, но и у подрастающего поколения. Одним из негативных последствий является вовлечение в практику коррупции молодого поколения. Пройдя такую «школу», выпускник в дальнейшем начинает относиться к взятке как к норме, поддерживая, таким образом, эту порочную социальную практику, расшатывающую государство и общество. Соответственно, подобная коррупционная атмосфера в системе школьного образования приводит не только к снижению уровня школьного образования, но, что не менее важно, к девальвации норм морали и нравственности. А это, в свою очередь, ведет к деградации и распаду общества в целом. Под вопросом стоит будущее всей страны – и бездействие может повлечь за собой катастрофические последствия. Поэтому противодействие коррупции в сфере образования должно иметь приоритетное значение.

Вред коррупции образовательной системы выражается не только в миллионных убытках, но и в подрыве жизненно важных начинаний по достижению цели «Образование для всех». Коррупция в образовании лишает детей малообеспеченных родителей возможности посещать школу, оставляет школы и учащихся без средств на приобретение оборудования, снижает качество преподавания и, как следствие этого, качество образования в целом. Коррупция начинается с приёма детей в первые классы больших городов, там, где есть возможность выбора школы. В настоящее время дети стали приходить в школу с весьма различающейся дошкольной подготовкой. Многие родители понимают, что качество преподавания и педагогическое мастерство конкретного учителя может существенно повлиять на судьбу их детей. И потому стремятся записать своих детей непременно в лучшие школы и лучшие классы, где преподают лучшие учителя. Так возникает конкурс, и, соответственно, появляются попытки воздействия коррупционными формами на его результаты.

Отношение к школьному образованию как к процессу по предоставлению

---

<sup>4</sup> ежегодное социологическое исследование Transparency International, проводимое для того, чтобы выяснить уровень восприятия коррупции, мнения граждан о том, какие государственные и общественные институты наиболее подвержены коррупции, учесть практический опыт столкновения с коррупцией. Исследование проводится ежегодно с 2003 года в более чем 60 странах мира.

набора образовательных услуг латентно меняют качественный уровень предметного обучения. Полностью отвечая за получение школьного образования, семьи выстраивают индивидуальные стратегии поведения в зависимости от собственной ресурсоемкости. Слабо ресурсные семьи вынуждены зачастую соглашаться с тем качеством школьного обучения, которое предлагает государство. Испытывая недостаток экономических и прочих ресурсов, опираясь на личный образовательный опыт (как правило, полученный в советский период), они предпочитают считать, что учителя обязаны качественно обучить каждого школьника, «закрывают глаза» на качественные и организационные недостатки обучения в своих школах, не имея возможности выбора. Другие, сильно ресурсные, – «не принимают правила игры» -отслеживают и восполняют качественные пробелы, прежде всего базового обучения, договариваются о частных занятиях, оплачивают групповые дополнительные уроки, переводят ребенка в более «сильную» школу и т.п. Подобные семьи, располагая средствами и временем, сознательно идут на личные издержки. К таким издержкам относятся подарки учителям и администрации, спонсорская помощь школе и отдельным ее представителям, участие членов семей в родительских комитетах, в попечительском совете школы. Их активные действия, в свою очередь, приводят к возникновению неформальной нормы, когда финансовые сборы распространяются на семьи всех учащихся без исключения, а «добровольный» характер сборов семьями воспринимается как условность. Норме подчиняются даже те, кто при отсутствии неформальной санкции (например, осуждение других родителей или учащихся, нежелание выглядеть «хуже остальных», во избежание плохого отношения к ребенку в школе и т.п.) предпочли бы не участвовать в сборах.

Устранять данную ситуацию необходимо посредством повышения качества образования в каждой школе и каждом классе.

Любые шаги по ограничению коррупции в образовании носили до сих пор либо символический, либо фрагментарный характер. Так, за последнее время в республике было заведено два десятка уголовных дел в отношении директоров учебных заведений по факту незаконных поборов с родителей. Однако здесь следует отметить, что коррупционные факты в системе образования достаточно трудно доказуемы.

Действия одних только правоохранительных органов по борьбе с коррупцией в образовании представляются малоэффективными. Победить коррупцию можно только с привлечением институтов гражданского общества, поскольку именно оно более всего заинтересовано в такой победе. Это тем более необходимо в условиях серьезного отчуждения общества от власти. Привлекая общественные организации к полноценному сотрудничеству при решении проблемы подобного масштаба, государство получает шанс повысить доверие граждан, а значит, шанс на достижение поставленных целей.

Что касается неформальных платежей, то здесь вопрос «Как относиться к школьным затратам?» остается открытым. С одной стороны, мы знаем, что на Западе выпускники школ охотно жертвуют в любимые учебные заведения немалые суммы. И школьные затраты вроде бы естественны для семьи. С другой стороны, скрытая не добровольность этих расходов, распределенных на все семьи без исключения и дифференциации по материальному положению, может

заканчиваться трагедиями.

В школе начинают разворачиваться процессы дискриминации, разделения: не смог сдать 100 сомов - мой полмесяца полы. Все это с виду добровольное спонсорство должно быть легализовано и прописано в школьных правилах, а за выполнение этих правил должен отвечать либо родительский комитет, либо школьный совет.

Таким образом, в государственном школьном образовании, заявленном в нормативных документах как общественное благо, сочетающее в себе социальную и индивидуальную значимость, второй тип значимости становится на практике доминирующим. Что позволяет семьям неограниченно использовать индивидуальные ресурсы и улучшать качество образования, с одной стороны, но, с другой - дает возможность развиваться системе неофициальных взаимоотношений в школьном пространстве. Поскольку школьные нормативные правила не могут регулировать неофициальные взаимодействия, количество индивидуальных финансовых инвестиций при получении государственного школьного. В свою очередь, отсутствие эффективных общественных регуляторов (например, в виде влиятельных попечительских советов при каждой школе) также позволяет неограниченно развиваться неофициальным коммерческим взаимоотношениям в школьном поле.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

Управление системой образования необходимо привести в соответствие с требованиями современного демократического общества. Основная причина коррупции в сфере образования - ошибочная и отсталая организация управления образовательной деятельностью в стране. Здесь в центр образовательного процесса поставлены Министерство образования и науки, региональные и территориальные органы управления образованием. Между тем, в центре должны быть учащиеся, и ни одна сторона образовательного процесса не должна нарушать паритет между детьми, родителями, общественностью и государством, необходимый для качественного образования. Сейчас паритет нарушен, что привело к возрастанию роли бюрократии.

### *Общие рекомендации*

1. Исполнение международных обязательств, формирующих политику прав человека и меры по борьбе с коррупцией в системе образования<sup>5</sup>.
2. Улучшение финансирования системы образования.

Неудовлетворительное финансирование является главным фактором и источником кризисных ситуаций в системе образования. Необходимо улучшение материально-технического состояния школьных учреждений, капитальный и текущий ремонт имеющегося оборудования, обновление основных фондов учреждений, обеспечение учебно-методическими пособиями, техническими средствами обучения, спортивным инвентарем, медикаментами и т.д. Средства на эти цели практически не выделяются.

3. Достойная оплата труда преподавателей и вместе с тем необходимость повышения уровня профессионализма и моральной ответственности руководителей, преподавателей и работников школьных учреждений за состояние их учебных заведений и всей системы школьного образования в целом.
4. Обеспечение равенства в доступе к образованию. В связи с падением уровня жизни, дети из социально уязвимых слоев населения оказались в неравных условиях. Возможности их родителей в приобретении учебников, учебных пособий, школьной формы и школьных принадлежностей оказались ограниченными. Детей подросткового возраста родители стали чаще использовать как помощников в хозяйственных делах, поэтому они стали покидать школу в более ранние сроки.

---

<sup>5</sup>Конвенция ООН против коррупции в государственных образовательных программах  
Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования  
Всеобщая декларация прав человека  
Конвенция о правах ребенка  
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Усугубляющаяся разница между городскими и сельскими школами увеличивает разрыв между качеством получаемых знаний детьми из сельской местности. Поэтому возникает задача не допустить роста качественных и количественных разрывов в образовании учащихся из разных слоев населения (как по количеству лет, так и по качеству приобретения знаний, умений и навыков), во что бы то ни стало сохранить доступность образования.

5. Адаптация к постоянным изменениям и неопределенности. Окружающий мир в целом, и мировое образовательное пространство в частности, постоянно находятся в динамике и требуют своевременной адаптации преподавателей и обучающихся к быстро меняющимся условиям. Период политических, экономических, и социальных преобразований к тому же создает предпосылки для неопределенности и нестабильности, которые сказываются на образовательных возможностях населения. Необходимо было выработать навыки адаптации к быстро меняющейся социально-экономической среде.
6. Улучшение качества образования. Новые социально экономические условия выдвинули более высокие требования к качеству знаний выпускников образовательных учреждений, приобретению ими долгосрочных умений и навыков, прежде всего таких, как умение самостоятельно учиться, умение решать задачи проблемного характера и умение проводить аналитическую оценку. Требовалось скорректировать цели и задачи образования, его содержание, а также методы и формы обучения. От образования в ограниченные сроки требовался переход к образованию на протяжении всей жизни. Изменились сами подходы к качеству обучения, оценке результатов достижений учащихся. Поэтому требовалось введение новых механизмов повышения качества.
7. Безнадёжно устарело большинство программ и учебников, по которым идет обучение, и многие из них ориентированы на Россию, где и были разработаны. Нынешнее время и ситуация требует разработки новых или модернизации старых методик и пособий и ориентации их на нашу республику.
8. Регулярное проведение мероприятий, направленных на повышение педагогической культуры, профессионального самосознания педагогов и нетерпимого отношения к проявлениям коррупции.

### ***Рекомендации по задачам***

#### ***1. Повышение эффективности действующих при школах Попечительских советов.***

В разработанном и утвержденном приказом МОиН «Типовом Положении о попечительских советах в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях КР» от 12 октября 2009 года за № 962/1 необходим ряд соответствующих поправок:

- ✓ Попечительский совет не сможет быть эффективным органом соуправления школой, пока его решения будут носить рекомендательный характер. «Типовое Положение о попечительских советах в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях КР» будучи по замыслу нормативным документом, к сожалению, практически не содержит положений, определяющих правовые механизмы и процедуры функционирования Попечительских советов. В типовом Положении о Попечительском совете весь его функционал выдержан под знаком содействия (*«содействие в укреплении и совершенствовании материально-технической базы и учебной базы общеобразовательной организации, благоустройстве ее помещений и территории; содействие в бесплатном получении каждым гражданином образования в соответствии с законодательством КР; содействие в совершенствовании условий для осуществления образовательного процесса, в охране жизни и здоровья обучающихся; привлечение внебюджетных средств и т.д.»*). Таким образом, Попечительский совет оказывается факультативным органом, фактически лишенным *реальных управляющих* функций. Исключение составляет только один пункт, в котором функции Попечительского совета сформулированы достаточно определенно: Попечительский совет осуществляет функцию *«по привлечению дополнительных (внебюджетных) средств и контролю их целевого использования»*. Однако, вопросы о том, в каких формах осуществляется контроль, каковы последствия выявленных отклонений от сметы расходов и т.п., положение не раскрывает.

В нынешнем состоянии Попечительские советы при школах — номинальная структура, фактически выполняющая указания руководства школ, т.е. директора. Смета расходов определяется фактически единогласно директором школы, Попечительский совет же лишь может утвердить или не утверждать данную смету. Иными словами, Попечительский совет должен стать органом корпоративного управления школой, влияющим на процесс принятия решений, и директор школы, в данном случае, должен быть исполнителем его решений, а не наоборот, как это происходит сейчас. Он должен иметь серьезную юридическую основу, располагаясь в административной вертикали системы образования, чтобы с ним считались, чтобы он мог реально влиять на процесс принятия решений, обсуждать бюджет, определять стратегию развития школы.

- ✓ Существенным недостатком проекта Типового положения о Попечительских советах является отсутствие в нем каких-либо указаний на организацию работы Попечительского совета. Указано, что члены Попечительского совета работают на общественных началах. Однако на общественных началах практически невозможно готовить продуманные документы, которые должен разрабатывать Попечительский совет, анализировать проекты договоров с родителями, учредителями, проводить соответствующий аудит и т.п. Все эти действия требуют высокой квалификации и должны осуществляться профессионально подготовленными людьми, которых Попечительский совет должен иметь возможность нанимать. В этом случае у Попечительского совета должен быть отдельный бюджет, порядок формирования и расходования которого следует специально определить.
- ✓ Также, данное типовое Положение не предусматривает вопросы внутреннего и внешнего аудита. Определенные Попечительские советы располагают

ревизионной комиссией, однако, в уставах Попечительских советов отсутствует подробная процедура работы данной комиссии.

Кроме того, Попечительскому совету следует усилить контроль за целевым использованием внебюджетных средств, расширить отчет перед родительской общественностью о проделываемой работе, осуществлять мониторинг эффективности своей деятельности.

Также, необходимым представляется проведение широкомасштабной информационной кампании, имеющей своей целью разъяснение и обучение по данному вопросу. То есть, следует проводить семинары, тренинги для директоров школ, учителей, родителей об основных задачах и целях Попечительского совета.

**2. Усиление контроля за законностью и правомерностью некоммерческих организаций, создаваемых при школах.**

Так, необходима тщательная ревизия некоммерческих организаций, созданных при школах, их уставов и положений, наличие спецсчета в банке, финансовый аудит.

**3. Принятие мер по прекращению все еще существующих практик взимания вступительных родительских взносов в государственных (муниципальных) общеобразовательных школах.**

Запрашиваемый вступительный взнос, который проводится, как правило, в виде добровольных благотворительных пожертвований, является одной из причин, из-за которой дети с микро участка не могут посещать школу и родители вынуждены искать иную школу, услуги которой смогут оплатить. В связи с чем, необходимо принять меры по предотвращению и искоренению вступительных взносов при поступлении в образовательное учреждение.

**4. Более широкое вовлечение и информированность родителей учащихся по вопросам бюджетного и внебюджетного финансирования образовательного учреждения.**

Противодействие коррупции должно осуществляться при непосредственном участии граждан и представителей общественности. Выработке «антикоррупционного иммунитета» способствует развитие институтов общественного участия в образовательной деятельности и повышение открытости государственного управления сферы образования. На уровне образовательного учреждения открытость управления обеспечивается функционированием управляющих, попечительских, наблюдательных советов. При этом в компетенцию подобных органов целесообразно включать как стратегические вопросы (определение основных направлений развития общеобразовательной организации), так и вопросы прикладного характера (как распределение по представлению руководителя образовательной организации стимулирующих выплат педагогическому персоналу).

**5. Облегчение и обеспечение доступа общественности к подаче жалоб, связанных с различными коррупционными проявлениями в системе школьного образования.**

**6. Повышение публичной отчетности**

Благотворительная помощь должна находиться под четким контролем родителей, осуществляться добровольно и не превышать возможности каждого человека оплачивать образование своих детей. Более того, в обязательном порядке должны быть документы, подтверждающие движение финансовых средств. Иными словами, все денежные потоки родителей должны находиться в правовом поле.

#### **7. Подотчетность учебных заведений**

Системы подотчетности школ должны иметь ясные и четкие соответствующие правила и процедуры, обеспечивающие механизм мониторинга и контроля.

#### **8. Введение системы оценки качества образования.**

Важно не только сам факт, что дети ходят в школу. Нужно понимать, как они там учатся и что они знают на выходе.

Для внедрения и осуществления оценки качества нынешнего образования необходимо несколько ключевых пунктов:

- ✓ в стране должны быть люди, готовые взять на себя ответственность и инициативу создания системы оценки качества образования;
- ✓ стабильная и прозрачная политика реализации принятых решений;
- ✓ институциональная структура системы оценки качества образования и
- ✓ квалифицированные кадры.

#### **9. Рассмотрение возможности внесения в Кодекс об административной ответственности статьи, предусматривающей ответственность за нарушение прав граждан на общедоступность образования, препятствие в предоставлении услуг основного образования и т.д.**

Безусловно, полностью коррупция не исчезнет никогда, но необходимо уменьшить ее до таких размеров, при которых она не угрожала бы существованию общества. Эти мероприятия в комплексе усилят доверие общества к системе образования. Ведь образование является одним из гарантов социального единства народа и, если общественность придет к выводу, что система образования коррумпирована, то она разуверится в будущем своего народа. Обществу необходима сегодня культура отношений, апеллирующая к вечным ценностям человеческого бытия, к смыслу жизни, внутренней свободе, личному достоинству человека. Здесь абсолютно нет места коррупции.



## Список литературы

- \* Конституция КР
- \* Закон КР «Об образовании»
- \* Закон КР от 30 июля 2013 года N 176 «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «Об образовании»
- \* Закон КР «О статусе учителя»
- \* Гражданский кодекс КР
- \* Государственная стратегия антикоррупционной политики КР, утвержденной Указом Президента КР от 2 февраля 2012 года
- \* Стратегия развития образования в КР на 2012-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства КР от 23 марта 2012 года N 201
- \* Типовое положение о Попечительских советах в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях КР, утвержденный приказом МОиН КР от 12 октября 2009 года № 962/1
- \* Приказ МОиНКР от 9 марта 2010 года N 92/1 «О попечительском совете»
- \* Типовой устав общеобразовательной организации в условиях подушевого принципа финансирования на основе минимального стандарта, утвержденный приказом Министерства образования и науки КР от 19 октября 2009 года № 966/1
- \* Типовое Положение об общеобразовательной организации, утвержденное постановлением Правительства КР от 12 сентября 2011 года N 541
- \* Закон КР «О некоммерческих организациях»
- \* Методика определения стандартов бюджетного финансирования общеобразовательных организаций КР
- \* Приказ МОиНКР от 11 апреля 2013 года N 172/1 «О запрете незаконных денежных и иных сборов в образовательных организациях»
- \* Постановление Бишкекского городского Кенеша от 8 июля 2004 года N 232 «О работе Бишкекского городского Управления образования мэрии г. Бишкек по упорядочению платных услуг в учреждениях образования г. Бишкек»

- \* *Закон КР «О меценатстве и благотворительной деятельности»*
- \* *Музалевская Е.А «Проявления коррупции в системе образования»*
- \* *Аникеева О.Б «Коррупция в образовании /Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ», 2008 г.*