

С.К. Амандыкова¹, Б.О. Алтынбасов²¹Международный университет «Астана», Нур-Султан, Казахстан;²Бристольский университет, Великобритания
(E-mail: amandykova@mail.ru)

Коррупционные правонарушения в вузовской системе развитых и развивающихся стран: сравнительно-правовой аспект

В статье рассмотрена сущность коррупционных правонарушений в сфере образования в контексте развитых и развивающихся стран, а также дан обзор некоторых антикоррупционных мер правительства и имеющихся проблем в этой сфере. Коррупция в развитых странах отличается от коррупции в развивающихся и слаборазвитых странах. Отмечено влияние основных факторов коррупции в развивающихся странах, определены ее причины и последствия. Авторами проведен анализ теоретических подходов, которые помогают классифицировать и реагировать на коррупцию в развитых странах. Проанализированы «синдромы» коррупции, которые влияют на управленческое решение, даны правовые основы лоббирования. По данным Transparency International, коррупционная практика в СНГ, а также в Италии, Австралии, Малайзии и Таиланде является относительно законной. Авторы исследовали разные формы коррупции в высшем образовании, а именно: незаконное личное обучение, потеря собственности, мошенничество, принуждение, клановость, фаворитизм, халатность, плагиат, незаконное поведение в исследованиях, обход критериев, вводящая в заблуждение информация, утрата государственной собственности, монополизация научных публикаций и распространение учебников, включающая в себя неэффективное распределение ресурсов. В исследовании особое внимание уделено необходимости выявления и диагностики определенных универсальных признаков коррупции для противодействия коррупции. Технические меры по борьбе с коррупционными правонарушениями включают разработку новых правил и норм, регулирующих поведение преподавателей, внедрение более прозрачной системы отчетности и создание независимых агентств для проведения экзаменов и тестов для студентов.

Ключевые слова: преступление, коррупция, клан, фаворитизм, этика, Transparency International.

Введение

Для лучшего понимания значения коррупционных правонарушений в сфере образования предлагается рассмотреть этот вопрос в контексте развитых и развивающихся стран и осветить некоторые проблемы, которые находят место в антикоррупционной политике государства и в реальной жизни. Коррупция в развитых странах определенно отличается от коррупции в развивающихся и неразвитых странах. Коррупция в развивающихся странах непосредственно влияет на повседневную жизнь бедных слоев населения, заставляет их платить больше за доступ к рынкам услуг, в том числе и образовательных услуг. А также коррупционные явления превращают отдельных политиков в состоятельных людей, потому что они могут манипулировать бизнесом и использовать государственную власть в целях личной наживы. Коррупция в богатых странах часто сводится к искажению предполагаемого игрового поля, к использованию клановости для получения преимущества и искажению государственного управления для получения преимущества от несанкционированной торговли влиянием и получение личной выгоды на этом пути. Это часто связано с сомнительным лоббированием интересов определенных лиц и групп, игрой в законодательный процесс или ослаблением законодательства в интересах корпораций, которые предоставляют финансовые средства политикам [1].

Методы исследования

В статье применены аналитико-системный, формально-юридический, логический, сравнительно-правовой и другие методы исследования, позволяющие комплексно анализировать систему правового регулирования отношений по противодействию коррупционных правонарушений в вузовской системе развитых и развивающихся стран.

Результаты

Предлагается два теоретических подхода, которые могут помочь нам понять, как классифицировать и реагировать на коррупцию в развитых странах. Одним из них являются «синдромы» коррупции, разработанные Johnston [2], в которых управление и разрешение вопросов отражают ста-

дию экономического и политического развития. Второе — классификация коррупционных событий по типу, виду деятельности, сектору и месту (TASP), разработанная Гауссаг [3], в которой превентивные подходы могут быть адаптированы к тому, как коррупционное событие классифицируется и разбивается на составные части. Оба подхода могут быть использованы для исследования коррупционных деяний в развивающихся и развитых странах, а также являются полезными при изучении их различий.

Johnston выделяет четыре синдрома. Во-первых, коррупция в зрелых государствах, где богатый слой населения заинтересован в обмене политическим вкладом, часто юридически и открыто, для влияния на конкретные политические решения. Примером этого является легальная практика лоббирования. Во-вторых, «элитная государственная сетевая коррупция», элита государства связана между собой тесными узами, а коррупция развивается от местного до общенационального масштаба под строгим контролем сверху вниз. Прибыль от этой коррупции распределяется между участниками и используется для вербовки других членов элиты. Подобные явления часто наблюдаются в таких странах, как Италия, где тесная связь между крупным бизнесом, судебной системой и политическими лидерами создала новый политический класс. В-третьих, слабая транснациональная и государственная коррупционная деятельность, которая проявляется в тех странах, где быстрым темпом развивается открытая экономическая политика в международной сфере, что приводит к отсутствию институциональной безопасности. Примером этого являются страны СНГ, где политика страны по вхождению в мировое сообщество привела к коррупции и сделала местный бизнес уязвимым. В-четвертых, в слабых недемократических государствах в коррупцию вовлечены государственные чиновники, чье влияние зависит от их способности использовать государственную власть в личных целях, и где контролируемая государственная власть вторгается в экономику, как это видно на примере Мугабе в Зимбабве. Эти четыре синдрома, по существу, направлены на определение сущности коррупции, поскольку она происходит по всему спектру политического развития. Первые два связаны с коррупцией в богатых странах, а вторые два — с коррупцией в бедных странах. Тем не менее, в странах СНГ можно увидеть все перечисленные выше формы коррупционных правонарушений.

Хотя существует целый ряд типологий коррупции, TASP делает еще один шаг вперед, используя аналитическую модель, целью которой является выяснение характера коррупции в той или иной ситуации. Это делается путем определения типа коррупции, выполняемой деятельности сектора, в котором она проявляется, и места, в котором она происходит. Типы коррупции, выявленные в рамках TASP, включают взяточничество, вымогательство, незаконное присвоение, самоуправство, конфликт интересов, злоупотребление, покровительство, кумовство, обмен влияниями. Некоторые потенциальные действия, такие как назначение на должность, закупка вещей, предоставление программ или услуг, контроль деятельности и управление. Секторами являются основные секторы правительства и промышленности, такие как строительство, здравоохранение, налоговое администрирование, таможня и иммиграция, системы социального обеспечения и сельское хозяйство. Местами могут быть географические местоположения (например, страны и регионы) или рабочие места. Распределяя коррупцию по этим четырем позициям, модель TASP может быть использована для разработки механизмов противодействия путем определения того, как и где происходит коррупция.

Обсуждение

В средствах массовой информации развитых стран такие виды коррупции, как лоббирование, конфликт интересов и игровая система, упоминаются чаще, чем взяточничество, вымогательство или незаконное присвоение. В апреле 2014 г. в штате Новый Южный Уэльс, крупнейший штат Австралии, политическая жизнь чиновника потерпела крах, когда популярный премьер-министр, имевший огромное парламентское большинство, неожиданно подал в отставку, потому что он не объявил о подаренной ему бутылке очень дорогого вина [4]. Это было обнаружено во время расследования государственного антикоррупционного агентства, который изучал дела некоторых бывших политиков, которые надеялись получить крупные контракты на строительство водной инфраструктуры и водоснабжения населенных пунктов. В случае успеха их семьи могли бы заработать десятки миллионов долларов, и они использовали бы ряд скрытых и открытых методов лоббирования для достижения своих целей. Они поставили влиятельных людей, имеющих политические связи, на ключевые посты в компаниях, затем заключали недобросовестные контракты, в которых государственные власти платили миллионы за очень небольшую работу и оплачивали огромные расходы на развлекательные мероприятия. Один из их лоббистов подарил премьер-министру бутылку дорогого вина, но он

отрицал факт получения вина в судебных показаниях, тем не менее, позже было выяснено, что он получил этот подарок. Хотя до этого происшествия премьер-министр ни разу не обвинялся в коррупции, его честность была поставлена под сомнение. Это привело к вопросам о границах судебного преследования за коррупцию.

В соответствии с Барометром восприятия коррупции Transparency International (2007), только 13 процентов населения мира считают, что сфера образования в их стране вовсе не коррумпирована, в то время как 16 процентов считают, что эта сфера является чрезмерно коррумпированной [5]. Ученными и экспертами представлен исчерпывающий список способов проявления коррупции в секторе образования. Типы коррупции в высшем образовании включают взяточничество при поступлении и аттестации, несанкционированное частное репетиторство, растрата имущества, мошенничество, кумовство, покровительство, клановость, фаворитизм, откаты, плагиат, неправомерные действия в исследованиях, нарушение этики и сексуальные проступки, обход критериев, денежное вознаграждение «мертвых душ», нарушение контракта, предоставление ложной информации, растрата государственной собственности, монополизация научных публикаций и распространение учебников, нерациональное распределение государственных ресурсов.

Коррупция в образовании включает злоупотребление властью ради материальной выгоды и широко определяется как злоупотребление публичным служебным положением или общественным доверием для личной выгоды. Neupeman Stephen утверждает, что, «поскольку образование является важным общественным благом, его профессиональные стандарты включают не только материальные блага. Следовательно, содержание коррупции в сфере образования включает злоупотребление властью как для личной, так и для материальной выгоды» [6; 638].

В научной литературе приводится много факторов, негативно влияющих на учебный процесс и корпоративное управление вуза, а также ведущие к коррупционным действиям субъектов образовательных отношений. David W. Chapman утверждает, что эти изменяющиеся организационные условия, влияющие на образование, создали пять особенностей, которые в настоящее время формируют определенную педагогическую культуру и рабочую атмосферу среди преподавателей, сотрудников и администраторов вуза.

1. Чрезмерная конкуренция. Поскольку университеты становятся более ориентированными на прибыль, конкуренция среди преподавателей усилилась. Конкуренция может стимулировать продвижение, но иногда, в погоне за личной выгодой, чрезмерная конкуренция может негативно повлиять на рабочую обстановку среди преподавателей и заставить их пересечь черту дозволенного.

2. Доминирование исследовательской деятельности над преподавательской. Университеты, стремящиеся к международному признанию и уважению, часто придают огромное значение публикациям профессорско-преподавательского состава в международных ведущих журналах. Одним из результатов является то, что исследование приобрело приоритет над преподаванием во многих академических кругах.

3. Непропорциональные награды. Чтобы побудить преподавателей к публикации, некоторые учреждения предлагают существенные финансовые стимулирования за публикацию в ведущих журналах. Такое несоразмерное вознаграждение за публикацию может создать условия для нечестности.

4. Несправедливость на рабочем месте. Когда профессорско-преподавательский состав (далее — ППС) воспринимает правила, процессы и процедуры на своем рабочем месте как несправедливые, они с большей вероятностью получают компенсацию за участие в неэтичном поведении. Восприятие несправедливости положительно коррелируется с сообщениями о плохом поведении в университетах.

5. Концентрация власти с недостаточной системой сдержек и противовесов. Во многих странах в целях обеспечения самофинансирования и для того, чтобы высшие учебные заведения покрывали основную часть своих расходов самостоятельно, правительства пришли к соглашению о предоставлении этим учреждениям большего административного контроля над своими средствами. В то же время в университетах с традицией совместного управления этому разделению препятствуют требования повышения эффективности и отзывчивости на рынке. В целях повышения эффективности административные решения в некоторых университетах все чаще консолидируются в руках небольшой группы лиц, уполномоченных принимать решения.

Исследование высшего образования в Малайзии и Таиланде, проведенное в 2014 г., показало, что институциональная реформа может привести к давлению на профессорско-преподавательский состав университета [7]. Основной целью правительств обеих стран в финансировании высшего образования было содействие национальному экономическому развитию. В частности, в Малайзии пра-

вительственная предпосылка заключается в том, что отличная система высшего образования будет сигнализировать миру о том, что страна обладает сильным человеческим потенциалом и высококвалифицированной рабочей силой, что делает ее хорошим местом для международных инвестиций. Однако чтобы эти инвестиции окупились, лучшие университеты должны были быть признаны как передовые. Наиболее широко используемым показателем качества является международный рейтинг университетов. Рейтинги, в свою очередь, в значительной степени определяются уровнем публикаций в университетах. Таким образом, возврат государственных инвестиций в высшее образование в той степени, в которой он рассматривается с точки зрения развития национальной экономики, в значительной степени зависит от продуктивности исследований отдельных преподавателей.

Чтобы противостоять коррупции, необходимо выявить и диагностировать определенные универсальные признаки коррупции. Рассмотрение проблемы коррупции в более широком политическом и социально-экономическом контексте может быть полезным. Одной из причин коррупции могут быть халатность и преступная солидарность высших должностных лиц в отношении коллег и подчиненных, выражающаяся в виде принципа «зарабатывай и позволяй зарабатывать другим», чтобы чувствовать себя в безопасности в кругу единомышленников. Также государственные должностные лица могут получать финансовое стимулирование из различных государственных или частных источников. Взамен они могут лоббировать интересы этих организаций в процессе принятия решений в определенных государственных органах. Еще одним источником коррупции может быть создание преимущественных условий для отдельных людей в участии в незаконных действиях.

Ряд ситуаций, такие как недостаток публичной информации и отсутствие соответствующих механизмов защиты прав и интересов человека, создают условия для коррупции. В условиях неясности и нестабильности в государственной политике чиновникам иногда легче манипулировать законами, правилами и нормативными актами, таким образом, чтобы это приносило определенную материальную или иную выгоду. Подобный фактор может быть еще одной причиной того, что уполномоченные органы в сфере образования и квазигосударственные организации, иницирующие политический вектор в этой сфере, не будут заинтересованы в предотвращении коррупции в стране. Таким образом, недостаток правового регулирования и неисполнение правовых норм приводят к пренебрежению качеством высшего образования. Например, двусмысленность определения «качества обеспечения образования» в законодательстве создает благоприятную почву для распространения коррупции в системе высшего образования во многих развивающихся странах.

Сговор между крупными работодателями и элитными высшими учебными заведениями и неблагоприятные условия кредитования, которые могут быть квалифицированы как нарушение договора, часто вынуждают родителей подделывать свои справки о занятости или доходах семьи для получения займов для своих детей, все это можно считать частью картины коррупции, которая пронизывает ряд государственного и частного секторов в странах с переходной экономикой. Исследование коррупции в системе высшего образования только набирает обороты и занимает свое место в социальной науке. Однако из-за его многогранности и сложности коррупция в высшем образовании почти всегда связана или вызвана коррупцией и незаконностью в других сферах, что усложняет задачу разграничения границы коррупции как области изучения. Коррупция в высшем образовании тесно взаимосвязана с коррупцией на рынке труда и в банковской системе [8]. Подобные коррупционные явления встречаются в странах, где существует банковское кредитование оплаты за обучение. Тем не менее рекомендации, предложенные многими учеными, которые эффективны в развитых странах, могут не всегда работать для стран с переходной экономикой, в основном из-за различных социально-экономических контекстов. Например, в Соединенных Штатах Америки вопрос больше не о том, поступить ли в колледж, а в том, какой колледж выбрать, в то время как страны с переходной экономикой по-прежнему сталкиваются с проблемой того, что выпускники школ не всегда могут позволить себе поступить в высшее учебное заведение.

Выводы

Как видим из практических данных и научных материалов, коррупционные правонарушения могут выражаться в самых различных формах и уровнях управления государством и обществом. Абсолютно очевидно, что государство не может полностью искоренить коррупцию в высшем образовании, и в данном случае правящий режим должен сдерживать коррупцию в академических кругах и в управлении вузовской системой в разумных пределах. В противном случае разросшаяся коррупция поставит под угрозу само существование вуза, вузовской системы и, следовательно, правящего режима.

Poisson and Hallak полагают, что эффективный ответ на коррупцию должен включать ограниченные властных полномочий, повышение ответственности, перераспределение стимулов, изменение отношения и мобилизация политической воли [9]. Аналогичным образом, Heyneman предлагает четыре типа превентивных мер: первое, структурные реформы, необходимые для сокращения возможностей для коррупции; второе, улучшение судебного решения в управлении, чтобы помочь предвидеть вопросы определения и интерпретации; третье, меры, необходимые для фактического предотвращения коррупции; четвертое, санкции, необходимые для понижения в должности или наказания за коррупционные правонарушения [10].

Хотя концептуальные основы полезны при планировании антикоррупционных стратегий, успех любых антикоррупционных усилий в конечном итоге зависит от мотивов и действий отдельных участников. Одним из центральных элементов в борьбе с коррупцией является состав высшего руководства. Лидеры, которые уважают верховенство закона, делают акцент на прозрачности в работе отделов, которые они контролируют, принимают меры против коррумпированных подчиненных, и демонстрируют честность своим поведением. Честные лидеры могут стать мощной силой в борьбе с коррупцией. И наоборот, когда высшее руководство коррумпировано, ему не хватает моральной платформы, чтобы требовать честности от других.

Технические меры по борьбе с коррупционными правонарушениями включают такие действия, как разработка новых правил и положений, регулирующих поведение работников образования, внедрение более прозрачных систем отчетности и создание независимых агентств для проведения экзаменов и тестов для обучающихся. Политические ответные меры направлены на мобилизацию руководителей уполномоченных органов, университетское сообщество, вузы и широкие слои населения на то, чтобы они были менее терпимы к коррупции. Как объясняет теория коллективных действий, коррупция — это ожидаемое поведение субъектов в условиях, когда честные действия не поощряются. Поэтому должно быть понимание того, что влечет за собой коррупционные деяния и меры по стимулированию честного поведения граждан. Политические меры профилактики коррупции могут включать информационные кампании, направленные на выяснение границ надлежащего поведения и поощрение свободной прессы, способной разоблачать неподобающее поведение, когда оно происходит. Как нам известно, оба типа мер противодействия коррупции необходимы. Обоснованно, что политические решения без эффективных технических механизмов реализации порождают разочарование, поскольку слова не сопровождаются действиями. В то же время технические решения при отсутствии политической воли приводят только к бессмысленной бюрократии, поскольку неправильные действия не приводят к желаемым последствиям.

Как видим, стратегия борьбы с коррупцией в высших учебных заведениях не обязательно отличаются от стратегий, применяемых в других государственных и частных организациях.

References

- 1 Adam, Graycar & Olivia, Monaghan. (2015). Rich Country Corruption. *International Journal of Public Administration*, 38:8, 586–595, DOI: 10.1080/01900692.2014.949757.
- 2 Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. New York: Cambridge University Press.
- 3 Graycar, A., & Prenzler, T. (2013). *Understanding and preventing corruption*. Houndsmill, UK: Palgrave MacMillan.
- 4 Monaghan, O. (2014). History repeats: How O'Farrell and Greiner fell foul of ICAC. *theconversation.com* Retrieved from <https://theconversation.com/history-repeatshow-ofarrell-and-greiner-fell-foul-of-icac-25701> (accessed 27.08.2019).
- 5 Ararat Osipian, L. (2008). Corruption and Coercion: University Autonomy Versus State Control, *European Education*, 40:3, 27–48, DOI: 10.2753/EUE1056–4934400302.
- 6 Heyneman, Stephen. (2004). Education and Corruption. *International Journal of Educational Development*, 24 (November), 637–648.
- 7 Chapman, D.W., & Chien, C-L. (2014). Graduate Education in Malaysia and Thailand. In *Higher Education in East and South Asia: Expand Out, Expanding Up*, edited by D.W. Chapman and C-L. Chien, 33–44. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- 8 Mariam Orkodashvili. (2011). Corruption, Collusion, and Nepotism in Higher Education and the Labor Market in Georgia, *European Education*, 43:2, 32–53, DOI: 10.2753/EUE1056–493443020.
- 9 Poisson, M., & Hallak, J. (2002). *Combating Corruption in Education*. Paris: UNESCO.
- 10 Heyneman, S.P. (2002). «Education and Corruption.» Paper presented to the International Forum of the Association for the Study of Higher Education, Sacramento, November, 20.

С.К. Амандықова, Б.О. Алтынбасов

Дамыған және дамушы елдердің ЖОО жүйесіндегі сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтар: салыстырмалы-құқықтық аспект

Мақалада дамыған және дамушы елдердің білім беру саласындағы сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтар қарастырылған, сонымен қатар үкіметтің сыбайлас жемқорлыққа қарсы шаралары мен осы саладағы мәселелері туралы шолу берілген. Дамыған елдердегі сыбайлас жемқорлықтың дамушы және дамымаған елдердегі жемқорлықтан айырмашылығы бар. Дамушы елдердегі сыбайлас жемқорлықтың негізгі факторларының әсері атап өтілді, оның себептері мен салдары анықталды. Авторлар дамыған елдердегі сыбайлас жемқорлықты жіктеуге және жауап беруге көмектесетін теориялық тәсілдері талдады. Басқару шешіміне әсер ететін сыбайлас жемқорлықтың «синдромдары» талданды, лоббизмнің құқықтық негіздері келтірілген. Transparency International мәліметі бойынша ТМД-да, сонымен қатар, Италия, Австралия, Малайзия мен Таиландта сыбайлас жемқорлық әрекеттері салыстырмалы түрде заңды. Авторлар жоғары білім берудегі сыбайлас жемқорлықтың әртүрлі формаларын атап айтқанда, жеке тұлғаны заңсыз даярлау, меншік құқығын жоғалту, алаяқтық, мәжбүрлеу, рушылдық, фаворитизм, немқұрайлық, плагиат, зерттеуді заңсыз жүргізу, жалған ақпарат, мемлекеттік меншікті жоғалту, ғылыми басылымдарды монополиялау және оқулықтарды таратуды атап көрсетеді, соның ішінде ресурстарды тиімсіз бөлуді зерттеді. Зерттеуде сыбайлас жемқорлықпен күресу үшін сыбайлас жемқорлықтың әмбебап белгілерін анықтау қажеттілігіне назар аударылды. Сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтармен күресудің техникалық шаралары оқытушылардың тәртібін реттейтін жаңа ережелер мен қағидаларды дайындау, есеп берудің неғұрлым ашық жүйесін енгізу және студенттерге емтихан мен тест өткізу үшін тәуелсіз агенттіктер құруды қамтиды.

Кілт сөздер: құқық бұзушылық, сыбайлас жемқорлық, рушылдық, фаворитизм, этика, Transparency International.

S.K. Amandykova, B.O. Altynbasov

Corruption offenses in the university system of developed and developing countries: comparative legal aspect

The article examines the essence of corruption offenses in the field of education in the context of developed and developing countries, and also provides a comprehensive overview of some anti-corruption measures of the government and real problems. Corruption in developed countries is different from corruption in developing and underdeveloped countries. Noting the influence of the main factors of corruption in developing countries, he determines its causes and consequences. He focuses on theoretical approaches that help classify and respond to corruption in developed countries. According to Transparency International, corruption practices in the CIS as well as in Italy, Australia, Malaysia and Thailand are relatively legal. As part of the article, corruption is a form of corruption in higher education, such as bribery, illegal personal education, loss of property, fraud, coercion, care, clannishness, favoritism, negligence, fraud, plagiarism, illegal research behavior, negligence, circumvention of criteria, monetary compensation for the «dead soul», termination of the contract, misleading information, loss of state property, monopolization of scientific publications and the distribution of textbooks, includes inefficiencies explicit allocation of resources. The study focuses on the need to identify and diagnose certain universal signs of corruption in order to combat corruption. Technical measures to combat corruption offenses include the development of new rules and regulations governing the behavior of teachers, the introduction of a more transparent reporting system and the creation of independent agencies for conducting exams and tests for students.

Keywords: offense, corruption, clan, favoritism, ethics, Transparency International.