

Образование и коррупция

**Презентация на Конференции «Этика в бизнесе и экономике:
Проблемы высшего образования»**

**г. Алматы, Казахстан
18 – 19 марта 2002г.**

**Stephen P. Heyneman
Профессор
По вопросам международного образования
а/я 514
Университет Вандербилт
Nashville, Tennessee, 37221
тел: 615 322 – 1169
Email: s.Heyneman@vanderbilt.edu**

Общие положения

Доклад рассмотрит стандартные международные определения «коррупции» и их место в образовательной сфере. Он покажет проявление коррупции в образовании, объяснит важность этого явления и раскроет различные формы проявления коррупции и причины их возникновения. Особое внимание отводится роли высших учебных заведений и явлениям коррупции в образовании, хотя сам доклад не ограничивается проблемами высшего образования. В конце доклада представлены четыре вида реформ, проведение которых может сократить риск возникновения коррупции в образовании. Эти реформы включают: (i) образовательные структуры, (ii) процесс руководства и принятия решений, (iii) механизм предотвращения правонарушений, (iv) систему санкционирования.

Определение коррупции в образовании

Определение коррупции в образовании вытекает из общей совокупности вопросов коррупции. Как и в других сферах деятельности она включает превышение полномочий для получения материальной выгоды (Anechiarico and Jacobs, 1996; Kalnins, 2001).¹ Так как образование является общественным продуктом, его стандарты не ограничиваются лишь материальными товарами; следовательно определение коррупции в образовании включает **превышение полномочий для личной, в том числе материальной выгоды.**

Почему государству так необходимо освободиться от явлений коррупции в образовании?

Еще во времена Платона было известно, что важным элементом образования нации/ государства является политика выбора лидера в промышленных, торговых и политических кругах. Общеизвестно, что, если лидеры государства были выбраны по признаку социального происхождения, т.е. по расовому, половому, социальному статусу, то долгое и успешное существование государства невозможно. С другой стороны, общепринято, что семья будет защищать и содействовать продвижению своих детей и близких родственников. Каждый родитель желает лишь добра и успеха своему ребенку; каждая социальная группа желает успеха лишь выходцам из своей группы. Это нормальное явление.

Система образования обеспечивает механизм, посредством которого эти противоположные влияния могут быть урегулированы. Она представляет инструмент, используемый государством для «обновления» источников выборности лидеров. Экономистами были предприняты попытки оценить упущенные возможности экономического роста, если существуют серьезные расхождения в политике выборности лидеров (Klitgaard, 1986). Согласно оценкам, развивающиеся страны могут увеличить доход ВВП на душу населения на 5 %, если выборы проводятся с учетом заслуг, а не по признаку полового или социального статуса (Pinera and Selowsky, 1981). Действительно, по некоторым оценкам экспертов, экономическая прибыль в развивающихся странах, где выборы учитывают заслуги кандидатов, в три раза превышает прибыль, возникшую в результате сокращения импорта по торговому соглашению стран Организации Экономического Сотрудничества и Развития, ОЭСР (OECD) (Kirmani, et.al., 1984).

Хорошее образование является одной из основных характеристик необходимых для современного лидера. Хотя, для того, чтобы стать лидером, можно иметь достаточный опыт работы или просто счастливую судьбу, но тем не менее, образование является существенным фактором для лидера.

А что, если нечестна сама система образования? Что если общество верит тому, что образование должны получать только представители одной социальной группы? Что если

¹ Наличие коррупции не единственный важный вопрос. Отдельный родственный вопрос – восприятие коррупции. Согласно данным агентства «Международная Прозрачность», Румыния, например, занимает 69 строчку (из 91 государств) по этому показателю, Узбекистан – 71, и Российская Федерация – 79. С данными можно ознакомиться на сайте: [//www.transparency.org/](http://www.transparency.org/)

общество не верит словам преподавателей о том, что оценка обучающихся основана на результатах их успеваемости? Каковы будут последствия коррумпированности образования?

Общеизвестно, что в условиях демократии общество активно содействует тому, чтобы система образования была построена на принципах честности. Если же доверие к системе образования будет потеряно со стороны общественности, то упущенные возможности могут возникнуть не только в сфере экономического роста. Можно сказать, что на сегодняшнем этапе многие лидеры, будь то в торговле, науке или политике, заняли свои позиции на основе привилегий, а не благодаря своим собственным достижениям. Если нет доверия к системе образования, то может быть потеряно чувство социального единства в государстве, главного компонента всех успешно функционирующих стран (Неупетан, 2000а, 2002).

Характеристика системы образования, свободной от коррупции

Система образования, в которой отсутствует коррупция, может быть охарактеризована следующим образом:

- Равенство доступа к получению образования
- Честность при распределении учебных программ и материалов
- Честность и прозрачность критериев выбора высшего и специализированного образования
- Честность при проведении аккредитации, в которой все учебные учреждения равно оцениваются по системе стандартов, открытых для общественной огласки
- Честность при получении образовательных услуг и товаров
- Поддержание системы профессиональных стандартов теми, кто возглавляет учебные учреждения, кто осуществляет преподавательскую деятельность, независимо от формы собственности учреждения: частной или государственной.

Виды коррупции в образовании

Коррумпированные действия

Отбор

Нет таких стран, в которых соотношение между поступившими в учебное заведение и закончившими его изменялось бы в течение всего периода обучения. Так, возможность получить образование принимает форму пирамиды, а не прямоугольника. Если «элитность» означает определенную группу людей, которые имеют возможность получить образование, то каждое государство имеет систему образования, характеризуемую как «элитная». Таким

образом, вопрос состоит не в том, что страна имеет систему выбора, все страны придерживаются такой системы. Вопрос в другом: как происходит этот отбор?

Три принципа лежат в основе определения системы отбора: доступные ресурсы, материально-техническое обеспечение и уровень общественной отчетности. Швеция, несмотря на небольшое количество студентов, высокие ресурсные возможности и высокий уровень прозрачности общества, имеет систему отбора, основанную на индивидуально разработанных преподавателями моделях экзаменов. Имея всего 1 % образовательных ресурсов по сравнению со Швецией, в 100 раз больше абитуриентов и серьезные географические проблемы, Китай вынужден использовать систему оценки, основанную на централизованной системе оценки стандартизированных тестов. Основное различие между государствами состоит не в характере используемых тестов, а в степени коррумпированности этих тестов (Heuneman and Fagerlind, 1988).

Поддержание равных возможностей для получения образования во многом зависит от управления процессом отбора. Со времени окончания Второй Мировой войны технология администрирования экзаменов в странах ОЭСР радикально изменилась, хотя на территории бывшего СССР и в других регионах мира, технологии остались прежними. В этих странах, каждый преподаватель вуза зачастую администрирует систему экзаменов самостоятельно. Многие экзамены проходят в устной форме. Их можно сдать только в тех вузах, где они были разработаны. Такая система отбора несправедлива, неэффективна и имеет низкое качество. *Несправедлива* – так как экзамены могут проходить только в том учреждении, где они были разработаны, таким образом, шансы получить образование уменьшаются для тех, кто не имеет возможности выехать. *Эффект* – ограничение доступа к получению высшего образования для студентов, которые могут позволить себе куда-то выехать. *Неэффективна* – так как студенты вынуждены сдавать вступительный экзамен отдельно в каждый институт и ввиду того, что они не могут находиться на одном месте, они должны ждать нового тестирования. Это может отсрочить их поступление на год и более. *Низкое качество* обусловлено изолированностью преподавателей от современного рынка труда и друг от друга, которые часто обособленно разрабатывают вопросы и тесты на наличие необходимых современных навыков, а тесты их нестандартизированы. Но основной проблемой все-таки остается коррупция.

Утечка информации может произойти в централизованной системе тестирования. Во многих регионах Южной Азии можно заранее ознакомиться с вопросами тестирования, если хорошо заплатить за это. Устные экзамены наиболее подвержены явлениям коррупции, так как носят более субъективный характер и проводятся в конфиденциальной форме. Ввиду того, что заработная плата преподавателей уменьшается, и ВУЗам необходимы новые источники доходов, взяточничество в процессе приема студентов становится вполне обычным явлением. Поступающие могут даже знать цену «зачисления» и заранее заплатить. Это, например, случай из практики Российской Федерации (World Bank, 1995; Heuneman, 1987; 1988; 1997; Plomp and Voogt, 1995; Huequin, 2001).

Последствия системы коррумпированного отбора. Процесс академического отбора – стержень системы образования и всеобщего государственного единства. Он представляет сущность общественного товара. Если система коррумпирована или считается таковой, то шансы на успех для кого бы то ни было сокращаются. Допущение коррупции в процессе

отбора может подвергнуть риску многие аспекты экономической и социальной жизни общества.

Как избежать коррупции в процессе отбора: введение агентства автономного проведения экзаменов. Разработка вступительных экзаменов представляет собой технически сложную задачу. Она требует высокого уровня профессионализма, наличия современного оборудования и специалистов с высокими техническими навыками, способных заработать большие деньги в частном секторе. Если речь идет о странах с развитой экономикой, то определенные правительственные департаменты могут успешно выполнять функции по процессу отбора. Альтернативой может выступить создание автономного агентства с персоналом международно-признанных специалистов, осуществляющих свою деятельность в соответствии с государственными образовательными стандартами и нормативами, но финансируемые на основе незначительных взносов (Heuneman, 1987; 1988).

Коррупцированная система аккредитации

Способ, позволяющий вузам быть публично «признанными» - это проведение аккредитации. Управление системой аккредитации осуществлялось центральными органами, когда все вузы состояли в государственной собственности. В 1990-х гг. произошло два процесса, спровоцировавших коррупцированность системы аккредитации. Первый: в результате открытости новым экономическим системам и новым рынкам труда вузы внедрили множество учебных программ на получение степени. Все эти программы должны были пройти аккредитацию. Второй: количество частных институтов увеличилось, многие из которых объявили о своем желании быть заведениями такого же высокого качества, что и зарекомендовавшие себя за многие годы старые вузы.

Эти две тенденции имеют под собой благие цели и должны быть стимулированы. Проблема заключается в том, что не произошло должного реагирования системы аккредитации на запросы новых программ и вузов. Во многих случаях, аккредитационные комитеты остались в руках ректоров вузов, которые могли в своих интересах препятствовать процессу конкуренции.

Система аккредитации учреждений высшего образования зачастую коррупцирована, в виду отсутствия реформирования отношений между высшим образованием и экспертами, осуществляющими «лицензирование» или «сертификацию специалистов»². Как бы вузы ни соприкасались с процессом выдачи лицензий и/или сертификатов, ставки на участие в аккредитации высокие.³ Таким образом, цена проведения аккредитации, особенно на коррупцированном рынке - высокая.

ВУЗам, имеющим новые программы для аккредитации, и частным учебным учреждениям, желающим пройти аккредитацию, в большинстве случаев приходится давать взятку (Sadlak, 1994; Bogdanov, 2001). Это ставит страну под угрозу, так как учебные

² Лицензия дает право владельцу осуществлять профессиональную деятельность; сертификат дает право на ведение деятельности определенной специализации. Например, лицензия дает право оказывать медицинские услуги, сертификат дает право медицинскому работнику заниматься хирургией.

³ Для ознакомления с руководством по созданию системы, свободной от коррупции Вы можете обратиться на сайт Центра Гарантирования Качества Международного Образования на сайте: www.inqaqhe.nl

учреждения, не соответствующие необходимым образовательным стандартам, могут выпускать специалистов, некомпетентных в получаемой ими профессии. Существует множество примеров, когда коррумпированность системы аккредитации приводила к существованию низкокачественных медицинских академий, правовых школ, и внедрению некачественных программ по бизнесу и бухгалтерскому делу. С другой стороны, соответствующая реакция не должна ограничивать выбор и привязывать только к старым учебным программам и вузам. Все страны нуждаются в инновациях в области высшего образования в ответ на новые требования в сфере социальной жизни и рынков труда.

Первый вопрос: как государство может стимулировать введение инноваций, в то же время, препятствуя появлению низкокачественных учебных программ высшего образования? Существует два варианта ответа. Первый: процесс аккредитации должен быть либеральным. Аккредитация новых учебных учреждений и программ должна быть простой и недорогой. Контроль качества не должен проводиться только на этапе аккредитации.⁴

Второй: процесс выпуска новых специалистов, прием на прохождение практики или выдача дипломов - все должно проходить обособленно от вуза. Какие бы высокие ни были результаты, ни один университет не должен дипломировать (выдавать лицензию) студентов - медиков⁵. Лицензия, дающая право оказывать медицинские услуги должна выдаваться только Советом Медицинских Экспертов, который управляет системой обязательного тестирования всех студентов медицинской специальности. Для специальностей по правовому делу, бухгалтерскому учету и др. должны быть введены аналогичные системы тестирования. Задача новой системы – обеспечить развитие конкуренции между новыми вузами. Это позволит учебным учреждениям как низкого, так и высокого качества функционировать свободно, предлагая различные расценки за обучение. Подобное варьирование может позволить некоторым с низким качеством обучения привлекать новых студентов, вводить новшества и самосовершенствоваться. Открытая конкуренция может спровоцировать потерю признанными вузами своего статуса и конкурентоспособности. В то же время дифференциация качества защищает общество от противозаконных действий посредством ужесточения процесса проведения экзаменов на получение лицензий и сертификатов. И потому как аккредитация больше не ассоциируется с выдачей лицензий, процесс аккредитации может быть более либеральным. К тому же, открытость системы аккредитации освобождает от прессинга. Как следствие – уменьшение взяточничества и коррупции процесса аккредитации.

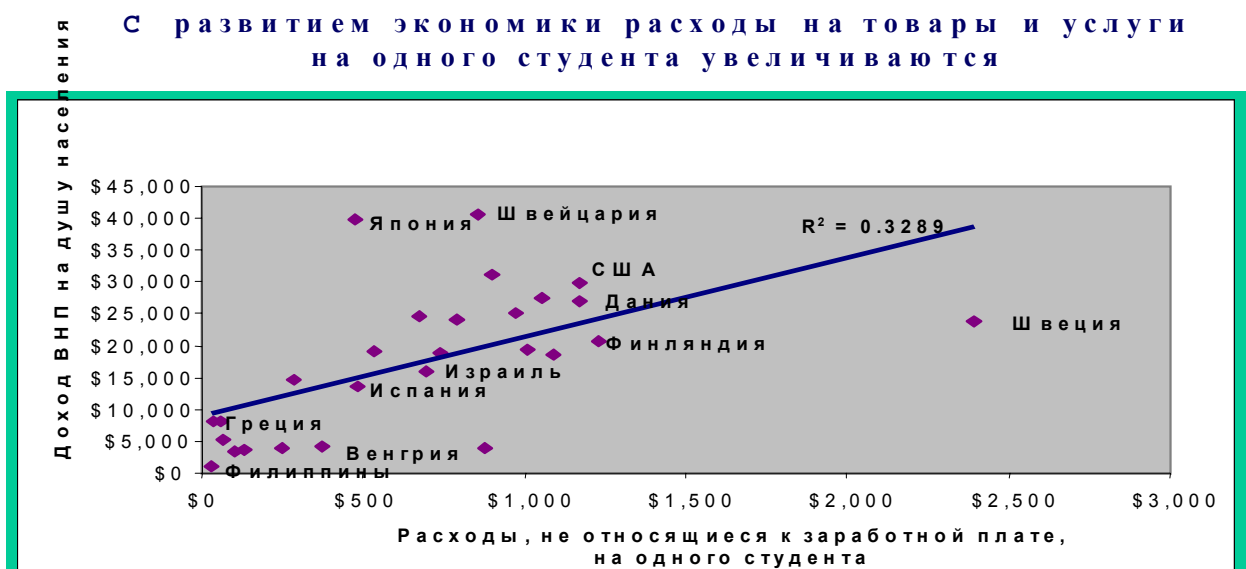
Коррумпированные поставки

⁴ Функция аккредитации меняет свое значение в странах, в которых существует глубокое варьирование качества среди аккредитованных вузов. Происходит замена задачи создать учебные учреждения идентичного качества созданием учебных учреждений идентичной прозрачности в отчете независимого аудита своих целей, персонала и результатов.

⁵ В странах, где значительная доля высшего образования сосредоточена в частных руках, в таких странах как США, процесс выдачи лицензий и сертификатов (дипломов) происходит самостоятельно и независимо от самого процесса образования. Присвоение степени по праву в Университете Чикаго и Йял (Chicago or Yale) не дает право заниматься правовой деятельностью. Для этого, сначала необходимо пройти экзамены. Экзамены на знание права, а не преподаватели отсеивают потенциально слабых юристов. Таким образом, здесь отсутствует вопрос взяточничества в процессе аккредитации.

Мнение, что образование – это большой «бизнес»⁶ не имеет широкого распространения, хотя в действительности это так и есть. В Северной Америке 10 % ВВП составляют доходы из сферы образования. Образование является вторым крупным сектором экономики после здравоохранения, и быстро набирает обороты. На данный момент рассматривается только обязательное образование, расходы которого, в первую очередь, распределяются в основной капитал и периодические текущие выплаты, после чего – в фонд заработной платы и выплаты, не относящиеся к заработной плате. По выплатам и категориям, не относящимся к заработной плате, существует широкий разброс по странам: Швеция тратит 2394 долл. США на студента, Индия – 1 долл. США/студент (Heuneman, 2001). Тем не менее, с ростом экономики страны все больше ресурсов выделяется на повышение качества образования (Рис. 1).

Рис. 1



Этот процесс развития стимулирует рост рынка образовательных услуг по всему миру, в частности, в странах с высокими показателями экономического роста. По всему миру расходы на государственное образование увеличились вдвое за период между 1980 и 1994 гг. (Heuneman 2000b). В Северной Америке они выросли на 103 %, в Западной Европе – на 135 %. Но в странах Восточной Азии и Тихоокеанского региона они выросли более чем на 200 % за тот же период времени (Table 1).

⁶ Вхождение учебных учреждений в мир торговли вызвало появление спорных новых рисков (Heuneman, 2000b, 2000; Senter, 1996, Roch, 1994), хотя не существует другой эффективной альтернативы этой новой торговой и административной роли вузов. Что остается - так это поддержать эту роль и, в то же время, сохранить сущность уникального значения вуза.

Таблица 1

РОСТ РАСХОДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ ПО РЕГИОНАМ
--

Континенты, регионы и группы стран	Государственные расходы на образование на одного жителя (\$)				Изменение в процентном соотношении 1980-1994
	1980	1985	1990	1994	
Все страны	126	124	202	252	100
Африка (Северная и Южная)	48	40	41	41	-15
Америка	307	375	521	623	103
Азия	37	39	66	93	151
Европа	418	340	741	982	135
Океания	467	439	715	878	88
Развивающиеся страны	31	28	40	48	55
Южная Африка	41	26	29	32	-22
Арабские страны	109	122	110	110	1
Страны Латинской Америки	93	70	102	153	65
Страны Восточной Азии	12	14	20	36	200
Южно-азиатский регион	13	14	30	14	1
Бедные страны	9	7	9	9	0
Промышленно развитые страны	487	520	914	1211	149

Взято из источника: UNESCO Statistical Yearbook, 1998

Во-первых, нужно отметить, что коррумпированные поставки (услуги) могут иметь место в любой стране какого бы то ни было экономического положения, от Кении и Уганды (Kigotho, 2002; Heuneman, 1975, 1983) до гг. Даллас и Нью-Йорк и других более влиятельных регионов (Linden and Beck, 1981; Segal, 1997; Bellamy, 2002;). Для понимания этого вопроса нужно разделить процесс оказания услуг на три этапа: (i) разработка (учебного материала и пособий); (ii) выпуск (издание материала) и (iii) распределение материала. Коррупция может возникнуть на любом этапе.

Коррупция на этапе разработки (например, разработка учебных пособий) обычно возникает в случае, если государственные органы, например, Министерство Образования, поощряют представителей узкого круга авторов и распространителей продукта образования.

Бывают случаи, когда авторы и представители учебных учреждений дают взятки чиновникам для того, чтобы получить привилегии по разработке учебного материала. Если автор повысит некоторую долю продаж, то неофициальный заработок может значительно увеличиться. Например, на рынке продаж издательской литературы в Северной Америке две трети прибыли общего дохода издательского дела поступает из сектора типографии учебного материала; таким образом, получение поддержки в разработке учебных пособий может автоматически обеспечить получение прибыли автором (Heuneman, 1990).

В процессе издания существует аналогичная возможность возникновения коррумпированных действий. Прибыль может быть получена фирмами, принимающими заказ на издательство и изготовление учебного материала и в виду гарантии продаж продукта образования эта прибыль достаточно высока.

Источником большинства случаев возникновения коррупции являются «протекционистские меры». Протекционистские меры широко применяются и в других областях: машиностроении, производстве мебели, стекла, сталеварении и др. Вводимые государством торговые барьеры на импорт могут принести экономические издержки. Правительство может посчитать, что издержки того стоят, а протекционистские меры оправданы пятью общими аргументами.

Национальные интересы, имидж и гордость. Многие рассматривают протекционистские меры по отношению к заграничным товарам как способ сохранения своей мощи. Этот аргумент часто применим к образованию. Все государства знают, что имеют право придерживаться своего метода обучения по выбору. Что, действительно, не может быть осознано - это то, что для правильного функционирования необходимо, чтобы учебный план, сбыт продукта образования и учебных материалов находились в государственном секторе монополии.

Гарантия безопасности местного рынка труда. Это имеет небольшое отношение к сфере образования, по сравнению, скажем, с текстильной промышленностью, но если иные методы неэффективны, то можно использовать и это.

Предоставление льготного периода (отсрочка платежей) для новых отраслей промышленности. Обычно это относится к издателям учебных пособий, а также авторам тестов и стандартизированных экзаменов.

Поддержание обращения иностранной валюты. Этот способ типичен для стран с низкими доходами, в которых существуют искусственные ограничения на обращение иностранной валюты. Проблема состоит в том, что стоимость внутренних сделок может быть значительно выше, чем сделки с импортируемым товарами.

Недостаточность обеспечения со стороны неправительственных структур Это наиболее распространенный аргумент в сфере образования, в частности, относительно учебных пособий. Преимущественно, он имеет место в тех странах, где обучение проводится на местном языке. Аргументируется это тем, что пока не существует местных поставщиков, государство должно само отвечать за издание национальной учебной литературы. Аргумент основан на предположении, что «ответ на запрос» был бы равен почти нулю, если существовала бы возможность открытой конкуренции предложения цены (в сущности, могут возникнуть проблемы

на рынке). Во многих случаях это предположение основывается на предыдущем опыте, когда-либо не существовало открытой конкуренции, либо она осуществлялась нечестными методами. Также нужно помнить, что международные поставщики – Печатный дом Оксфордского Университета, Микрософт, Энциклопедия Всемирного Банка – с удовольствием могут выполнить заказ на издание любой литературы на любом языке по требованию и предоставить в пользование литературу, охраняемую авторским правом местного издателя.

Как избежать коррупции в поставках продукта образования? Риск возникновения коррупции может быть минимизирован посредством выполнения следующих трех шагов.

Первое, надо относиться к обеспечению учебного процесса, как и к обеспечению рынка другими товарами и услугами. Ни в коем случае не следует особо выделять поставки учебных принадлежностей.⁷ Этот шаг упорядочит процесс обеспечения системы образования и процесс обеспечения других сфер: препараты для системы здравоохранения, поставки офисных принадлежностей, обеспечение транспортом и т.д.

Второе, надо установить тендерные правила, исключаящие какой-либо тайный сговор. Подробности не должны оформляться письменно, т.к. это поставит определенную группу производителей в выгодное положение.

Третье, надо публиковать условия проведения тендера параллельно с новыми инструкциями Всемирной торговой организации по оказанию услуг в сфере образования.⁸

Против открытого и честного проведения тендера часто активно возражают люди из самой системы образования. Следует отметить, что затраты на защиту прав в сфере производства учебных принадлежностей – будь то прикладные программы или компьютерное оборудование, мебель, учебники, или даже тестовые приборы – обходятся в такую же сумму, как и затраты на защиту прав на любое промышленное изделие. Они повышают реальную цену, сдерживают качество и понижают эффективность. Большинство промышленно развитых стран пришли к пониманию того, что утверждение принципов разработки учебного плана и задач образования является естественной обязанностью государства в области образования. Поэтому для достижения целей государственного значения государство несет ответственность за утверждение профессиональной инструкции по поставке продукции и услуг. Остальное на конкурентной основе должно быть в руках частных предпринимателей. Чем больше ограничена роль правительства в процессе производства, тем ниже уровень коррупции в сфере обеспечения учебными принадлежностями.

Профессиональный проступок

Поскольку образование является продуктом общественного значения, коррупция в сфере образования должна включать элемент, который шире чем незаконное извлечение личной материальной выгоды; она должна включать элемент профессионального проступка. Проступок имеет место и в других сферах деятельности – юриспруденция, архитектура, бухгалтерия, машиностроение и т.д. Но когда проступок касается детей и молодежи, граждан

не достигших совершеннолетия или молодых людей, последствия бывают гораздо серьезнее и меры предупреждения должны быть гораздо строже.

Элементы профессионального проступка в сфере образования включают:⁹

- получение материальных подношений или вознаграждений в обмен на положительные отметки, оценки или зачисление на специализированные программы
- оценка знаний учащегося по расовым, культурно-социальным и другим предубеждениям
- навязывание студенту личных нравов и убеждений преподавателя
- разглашение конфиденциальной информации, касающейся студента
- эксплуатация, сексуальное преследование или дискриминация отдельных студентов
- утверждение учебника или учебных пособий, не отвечающих требованиям, на основании получения от производителя подношений или поощрений
- принуждение студентов покупать материалы, автором которых является преподаватель
- игнорирование неадекватных методов обучения, практикуемых коллегами, неравного отношения к студентам или проступка со стороны сотрудников
- использование имущества учебного заведения в частных коммерческих целях

Определение проступка со стороны преподавательского состава может отличаться в зависимости от страны.¹⁰ Но ни одна страна не может долгое время игнорировать существование недостойных проступков. В некоторых странах преподаватели, в порядке вещей, берут деньги за перевод студента на следующий уровень обучения. В других же странах преподаватели после занятий предлагают платные курсы, и остается только предполагать, что ждет студента, который не посещает платные курсы. В третьих странах преподавательский состав после занятий может превратить учебное заведение в «частную лавочку», тем самым используя государственное имущество для извлечения личных выгод. В других случаях, администратор учебного заведения, или ректор университета может сдавать в аренду учебное имущество или использовать его для производства или сельскохозяйственной коммерции и при этом не декларировать о доходах.

В некоторых случаях проступок представляет собой деяние, наказуемое в уголовном порядке. Хищение или использование государственного имущества в целях извлечения личной выгоды является преступлением. Как правило, установление новой оплаты и тарифов идет не во благо школы или университета, а в карманы частных лиц (Хайнеман, 1975, 1983,

⁷ Следует отметить, что ни одна страна OECD, даже Франция или Япония с их централизованными системами образования, не разрабатывает или не производит учебные принадлежности на государственных предприятиях. Во всех странах OECD утверждение требований по учебным принадлежностям является обязанностью государства, а на их разработку, производство и распределение заключаются контракты с частными поставщиками. Для участия в тендере часто приглашаются иностранные поставщики, соблюдающие требования, установленные Министерством образования соответствующей страны.

⁸ смотри [http://doconline.wto.org/gen_hom.asp? language="](http://doconline.wto.org/gen_hom.asp?language=)
⁹ адаптировано из книги Braxton and Bayer, 1999, стр. 137

1994, 1997, 1998). В этих случаях проступок рассматривается уголовным судом. В других случаях проступок может быть рассмотрен судом профессиональной этики.

Предубеждение преподавателя в отношении определенной категории студентов является иллюстрацией такого случая. В этих случаях образуется строгий коллегиальный совет с правом взыскания и увольнения. Общество должно чувствовать себя защищенным от проступков со стороны преподавательского состава, и эффективность работы коллегиальных советов может стать существенным компонентом его защиты.

Махинации с имуществом учебного заведения и налогами

Помещения учебных заведений зачастую находятся в престижных районах города. Они могут сдаваться и сниматься в аренду, как для образовательных, так и для иных целей. Почти все высшие учебные заведения, а также многие учебные заведения обязательного образования должны пополнять общество и другими ресурсами. Но как рассматривать имущество учебного заведения: как на источник частного или общественного дохода? И как облагать налогами альтернативные источники дохода или должны ли они облагаться налогами вообще? И если есть причина не облагать налогами учебное заведение, или облагать их на льготных условиях, то следует ли относиться ко всем учебным заведениям одинаково? Должен ли облагаться налогом доход государственного учебного заведения, полученный от нетрадиционных источников, также как и доход частного учебного заведения от нетрадиционного источника? Должны ли акции, которыми владеют учебные заведения (распределяющие прибыль среди владельцев) рассматриваться также, как и благотворительность, реинвестирующая всю прибыль обратно в учреждение?

Одной из причин распространения коррупции в сфере образования является то, что никогда на все эти ответы не было ясных ответов. С тех времен, когда все имущество в Советском Союзе принадлежало правительственным ведомствам, никогда не было ясно какая часть правительства сейчас имеет свою собственность. Возьмем, к примеру, профессионально-техническое училище: будет ли оно принадлежать предприятию, на земле которой оно расположено? Местному муниципалитету? Области? Отраслевому министерству? Возьмем технический университет, прежде находившийся при министерстве промышленности: принадлежит ли земля все еще этому министерству? Или же земля при всех учебных заведениях сейчас принадлежит Министерству образования? Или она принадлежит местному муниципалитету? Или она принадлежит Совету ректоров? Или различные элементы будут принадлежать различным ведомствам? Будет ли государственное предприятие владеть оборудованием, министерство образования зданием, а местный муниципалитет землей?

Как избежать коррупции в сфере землепользования и налогообложения

Единственным наиболее важным фактором уменьшения риска коррупции является разъяснение земельных и налоговых обязательств учебного заведения. Некоторые рекомендации:

- Земля при высшем учебном заведении должна принадлежать Попечительскому совету высших учебных заведений. Этот Попечительский совет может назначаться правительством и вправе управлять долгосрочными интересами учреждения.

¹⁰ Если бы член преподавательского состава рекомендовал прочтение своей собственной книги, это считалось бы проступком в высших учебных заведениях США, но не во всех странах мира

- Коммерческие учебные заведения, которым принадлежат акции, должны платить такие же налоги, какие платят все коммерческие предприятия
- До тех пор, пока они являются некоммерческими, ни государственное, ни частное учебное учреждение не должно облагаться налогом

Как бороться с коррупцией в сфере образования?

В определенном смысле решение проблемы коррупции в системе образования незначительно отличается от решения проблемы коррупции в других сферах. Присвоение государственного имущества, взяточничество в связи с госзакупками, будь то в сфере образования или жилищного строительства, все эти деяния регулируются схожими правилами и инструкциями. Если правила и инструкции неэффективны в борьбе с коррупцией в других сферах, они будут также неэффективны и в сфере образования.

С другой стороны, имеются определенные превентивные меры специфичные для коррупции в сфере образования. Они делятся на четыре категории: (i) Структурные изменения необходимые для уменьшения проявлений коррупции, (ii) совершенствование системы вынесения судебных решений и управления с целью предупреждения уточняющих и разъясняющих вопросов, (iii) меры необходимые для фактического предотвращения коррупционной практики, и (iv) санкции необходимые для понижения в должности или наказания при нарушении.

Таблица 2

Структурная Реформа	Вынесение решения и Управление	Предотвращение	Постановление
Независимое экзаменационное агентство	Профессиональные советы	Оценка Комитета «Синяя лента»	Наказания за проявление коррупции в экономической и профессиональной сферах.
Независимое аккредитационное агентство	Советы попечителей для каждого Высшего учебного заведения	Ежегодный доклад по коррупции в системе образования	
Лицензирование и процесс сертификации отдельный от систем высшего образования	Школьные советы		
Земельная собственность учебного заведения			
Различия в налогообложении для коммерческих и некоммерческих организаций			
Прибыль, извлеченная некоммерческими организациями, не облагается налогом			

Заключение

Проявлениям коррупции в сфере образования раньше не уделялось должного внимания. Было множество других злободневных проблем в бизнесе, банковском деле, судебной и правовой системах, производстве и сельском хозяйстве. Однако, это может стать актуальным сейчас. Сокращение государственных расходов на образование вынудило все заведения изыскивать свои собственные источники, не имеющие прецедента и регулирующего органа для разработки инструкций. Абсолютно ясно одно: там, где нет четких правил и инструкций, надо ожидать проявления коррупции высокого уровня.

Разветвление коммерческих и некоммерческих частных учебных заведений, а также преобразование государственных учреждений в частные размыли границы между государственным и частным. Лишь немногие могут понять, что является частным и должно облагаться налогом, или что является государственным и не должно облагаться налогом. Смятение царит в вопросах, касающихся имущества учебного заведения. Кто фактически владеет этими учреждениями? И без полного права собственности на свою землю ни одно высшее учебное заведение не сможет приблизиться к рынку частного капитала для получения займа на развитие. По сути, ни одно высшее учебное заведение не сможет инвестировать в свое будущее, пока не выяснены принципы землевладения.

Из-за отсутствия современных методов и технологий система отбора в высшие учебные заведения пронизана коррупцией. Из-за того, что структуры уже не соответствуют современным требованиям, коррупция является распространенным явлением в процессах аккредитации, лицензирования и сертификации. Учебники и учебные принадлежности зачастую находятся в руках государственных монополистов; иностранным поставщикам зачастую отказывают в участии в тендерах; дизайнеры выбираются на основании непрофессиональных требований и личных связей. Из-за коррупции и перекосов образование, которое получают молодые люди, некачественное и неэффективное.

Наконец, из-за неадекватных методов управления и наложения санкций довольно часто совершаются профессиональные проступки. Преподаватели привыкли злоупотреблять своими должностями, брать подношения за исполнение своих обязанностей и получать взятки за благожелательное отношение к определенной категории студентов. Обычной практикой стало использование платы за обучение в личных целях.

Эта деяния имели бы серьезные последствия вне зависимости от того, где они совершаются. Но тот факт, что они часто совершаются в сфере образования, вызывает особую тревогу. Определение коррупции в сфере образования включает как материальные, так и профессиональные элементы. Образование является гарантией социального единства народа, и если общественность придет к пониманию того, что система образования коррумпирована, то она разуверится в будущем своего народа. Если это произойдет, то народ не сможет на равных сотрудничать с цивилизованным сообществом.

Библиография

- Anechiarico, F. & Jacobs, J.B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bellamy, C. (2002, February 7). Teacher too tough on cheaters to suit school board. *The Tennessean*, p. 8A.
- Bogdanov, A. (2001, January 30). Education too Costly, Says Kyrgyz Minister. *BBC Monitoring*.
- Braxton, J.M. & Bayer, A.E. (1999). *Faculty Misconduct in Collegiate Teaching*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Heyneman, S.P. (1975, April). Changes in Efficiency and in Equity Accruing from Government Involvement in Ugandan Primary Education. *African Studies Review*, pp. 51 – 60.
- _____. (1983). Education During a Period of Austerity: Uganda, 1971 – 1981. *Comparative Education Review*, 27 (3), pp. 403 – 13.
- _____. (1984). Educational Investment and Economic Productivity: The Evidence from Malawi. *International Journal of Education Development*, 4 (1), pp. 9 – 15.
- _____. (1987). Uses of Examinations in Developing Countries: Selection, Research, and Education Sector Management. *International Journal of Educational Development*, 7(4), pp. 251 – 63.
- _____ & Fagerlind, I. (Eds.). (1988). *University Examinations and Standardized Testing: Technical Paper no. 78*. Washington, D.C.
- _____. (1990, Winter). Protection of the Textbook Industry in Developing Countries. *Book Research Quarterly*, pp. 3 – 11.
- _____. (1997). Education and Social Stabilization in Russia. *Compare*, 27(1), pp. 5 – 18.
- _____. (1998). Transition from the Party/State to Open Democracy: The Role of Education. *International Journal of Educational Development*, 18(1), pp. 21 – 40.
- _____. (2000a). From the Party/State to Multi-Ethnic Democracy: Education and Social Cohesion in the Europe and Central Asia Region. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(2), pp. 173 – 91.
- _____. (2000b). Educational Qualifications: The Economic and Trade Issues. In Little, A. (Ed.). *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 7(3), pp. 417 – 39.

- _____. (2001). The Growing International market for Education Goods and Services. *International Journal of Educational Development*, 21(4), pp. 345 – 61.
- _____. (2002, in press). Education, Social Cohesion and the Future Role of International Organizations. *Vereinte Nationen* (“United Nations”). Bonn.
- Kalnins, V. (2001, December). *Latvia’s Anti-Corruption Policy: Problems and Prospects*. Riga: Soros Foundation – Latvia.
- Kigotho, W. (2002, February 4). Kenyan Authorities Arrest 21 Accused of Running Fake-Diploma Ring at Ministry of Education. *The Chronicle of Higher Education*.
- Kirmani, N. (1986). The Effects of Increased Market Access on Exports of Developing Countries. *International Monetary Fund Staff Working Paper*, 31 (4).
- Klitgaard, R. (1986). *Elitism and Meritocracy in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linden, G.M. & Beck, W.M. (1981). White Collar Crime in the Dallas Public Schools. *Phi-Delta Kappan*, 62(8), pp. 574 – 77.
- Pinera, S. & Selowsky, M. (1981). The Optimal Ability—Education Mix and the Misallocation of resources within Education. *Journal of Development Economics*, 8.
- Plomp, T. & Voogt, J. (1995). Curriculum Standards and Assessment in Modern Russian Education. In Mertens, F.J.H. (Ed.), *Reflections on Education in Russia*. Belgium: Acco Publishers, pp. 97 – 113.
- Sadlak, J. (1994). The Emergence of a Diversified System: The State/Private Predicament in Transforming Higher Education in Romania. *European Journal of Education*, 29(1), pp. 13 – 23.
- Segal, L. (1997). The Pitfalls of Political Decentralization and Proposals for Reform: The Case of New York City Public Schools. *Public Administration Review*, 57(2), pp. 141 – 49.
- Senter, R.J. (1996). Economic Development and the University: A Case Study of a Failed Program. *Research in Higher Education*, 37(4), pp. 367 – 87.
- Roche, G-C. (1994). *The Fall of the Ivory Tower: Government Funding, Corruption and the Bankrupting of American Higher Education*. Lanham, Maryland: National Book Network.
- World Bank. (1995). *Russia: Education in the Transition*. Washington D.C.: World Bank.
- Xuequin, J. (2001, September 14). Corrupt Admissions Alleged in China. *The Chronicle of Higher Education*.