

Оценка коррупционных рисков в образовательной организации

Коррупция — явление распространённое. Но фактов привлечения к ответственности за коррупцию значительно меньше, чем реально совершаемых коррупционных правонарушений. Ни один из способов измерения коррупции не способен подтвердить её конкретный уровень в отдельном учреждении, секторе или государстве в целом. В большинстве случаев можно с уверенностью говорить скорее о вероятности или возможности коррупционных рисков, нежели чем об установленных фактах.

Из-за очень высокой латентности коррупционных правонарушений, пожалуй, единственным эффективным способом противодействия коррупции является предупреждение самой её возможности. Но широкая распространённость правонарушений и сложность выявления делают невозможным предупреждение всех проявлений коррупции. Необходимо выбрать наиболее эффективные точки воздействия, ориентируясь на коррупционные риски. Для руководителя организации, действительно желающего эффективно решить данную проблему, информация о коррупционных рисках представляет особую ценность, так как позволяет определить наиболее действенные меры по предупреждению коррупции для конкретной образовательной организации и сэкономить ресурсы.

Коррупционный риск — это возможность появления коррупционных отношений, наступления негативных последствий таких отношений. Для его оценки в секторе образования может успешно применяться принцип анализа рисков, разработанный для бизнеса. При этом необходимо оценить каждый риск в зависимости от вероятности его проявления, потери, к которым он может привести, и затраты на осуществление мер противодействия, направленных на его сокращение. В идеале, в результате может быть составлен перечень рисков по степени их приоритетности, проведён анализ стоимости возможных мер противодействия и их эффективности¹⁶⁵. Принцип соразмерности антикоррупционных процедур риску коррупции является залогом успешной антикоррупционной политики организации. Он заключается в том, что разработка и выполнение комплекса мероприятий, позволяющих снизить вероятность вовлечения организации, её руководителей и сотрудников в коррупционную деятельность должны осуществляться с учётом существующих в деятельности данной организации коррупционных рисков.

Оценка коррупционных рисков является одним из обязательных элементов управления рисками, т.е. принятия различных мер, которые позволяют в определённой степени прогнозировать наступление рискового события и применять меры к снижению степени риска. Руководитель образовательной организации, умеющий оценивать риски, может принимать эффективные решения даже в сложных ситуациях, так как у него возрастает чувство уверенности в своих действиях. Существует множество ситуаций, на которые он может и обязан влиять, и главное — вовремя их идентифицировать.

Управление рисками коррупции может быть упреждающим (предшествующим), в реальном масштабе времени протекающих процессов и последующим. Последующее управление рисками коррупции основывается на анализе произошедших событий и

фактов хозяйственно-финансовой деятельности. Оценку коррупционных рисков рекомендуется проводить как на стадии разработки антикоррупционной политики организации, так и после её утверждения на регулярной основе: ежегодно;

- в случае изменений в осуществляемой деятельности или в применяемых законодательных или внутриведомственных нормах;
- после возникновения происшествий (злоупотребление должностными полномочиями, нецелевое расходование бюджетных средств или средств государственных внебюджетных фондов, превышение должностных полномочий, присвоение полномочий должностного лица, получение взятки, дача взятки, служебный подлог, коммерческий подкуп и т.д.).

На основе анализа ситуаций по привлечению директоров школ к ответственности за коррупционные правонарушения и обсуждения коррупционных рисков, можно утверждать, что к факторам наступления коррупционных рисков (для того, чтобы выполнить требования надзорных органов, потребителей и руководства образованием) следует отнести:

- неудовлетворительные условия труда руководителя образовательной организации в контексте научной организации труда;
- низкая ресурсная обеспеченность спускаемых сверху заданий;
- неуважительное отношение общества к деятельности самой образовательной организации, негативно отражающееся и на её руководителе. То есть по вышеуказанным причинам возникают коррупционные риски в организации.

Но каждая образовательная организация имеет свои особенности, и свои коррупционные риски, с учётом которых должны выстраиваться меры по предупреждению коррупции. Для этого руководителям необходим достаточно простой и эффективный инструмент, позволяющий самостоятельно определить коррупционные риски в управлении. Решить такую задачу способна методика составления карты коррупционных рисков, которая представляет собой порядок проведения оценки коррупционных рисков.

Целью оценки коррупционных рисков является определение конкретных бизнес-процессов и деловых операций в деятельности образовательной организации, при реализации которых наиболее высока вероятность совершения работниками образовательной организации коррупционных правонарушений, как в целях получения личной выгоды, так и в целях получения выгоды организацией.

Для оценки коррупционных рисков необходимо проанализировать бизнес-процессы, существующие в образовательной организации, их коррупциогенность и роль руководителя и сотрудников организации в этих бизнес-процессах.

Первый этап: представить деятельность образовательной организации в виде отдельных бизнес-процессов, в каждом из которых необходимо выделить составные элементы (под процессы). Под бизнес-процессом понимается регулярно повторяющаяся последовательность взаимосвязанных мероприятий (операций, процедур, действий), при

выполнении которых используются ресурсы внешней среды, создаётся ценность для потребителя и выдаётся ему результат. Потребитель может быть как внешним, так и внутренним по отношению к организации. Категория бизнес-процесса может быть использована не только для описания деятельности частных компаний, но и любых других организаций, производящих товары, выполняющих работы и оказывающих услуги, в том числе и образовательные. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 26.08.2010 № 761н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, в разделе «Квалификационные характеристики должностей работников образования» предусмотрены характеристики должности руководителя образовательного учреждения.

Анализ данных характеристик, результатов экспертного опроса руководителей образовательных организаций позволяет выделить и оценить по трём показателям (прозрачность; возможность принятия нескольких решений в зависимости от ситуации; возможность использовать свою власть для получения дополнительных необходимых ресурсов) следующие бизнес-процессы (подпроцессы) в образовательной организации, в которые вовлечён руководитель.

Исходя из данных, полученных от экспертов и анализа существующей практики, к таким процессам (**с высокими коррупционными рисками**) относятся:

- создание условий для внедрения инноваций, участие образовательной организации в различных программах, проектах и грантах;
- осуществление государственных (муниципальных) закупок для нужд образовательной организации;
- обеспечение эффективного взаимодействия с предприятиями, организациями;
- осуществление подбора и расстановка кадров;
- обеспечение эффективного взаимодействия и сотрудничество с органами государственной власти, местного самоуправления.

(**со средним уровнем коррупционных рисков**)

- формирование фонда оплаты труда, в особенности стимулирующей части (надбавок, доплат);
- утверждение структуры и штатного расписания образовательной организации;

В рамках опроса руководители образовательных организаций давали оценку коррупционных рисков бизнес-процессов в образовательной организации:

- определение стратегий развития, целей и задач образовательной организации;
- создание условий, обеспечивающих участие родителей в управлении образовательной организацией;
- обеспечение эффективного взаимодействия с общественностью, родителями или лицами, их заменяющими;
- привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательной организации, дополнительных источников финансовых и материальных средств со стороны благотворительных фондов.

Отдельно необходимо отметить те подпроцессы, данные по которым оказались противоречивыми. Опрошенные эксперты не отмечали в этих подпроцессах предложенные факторы риска, но анализ коррупционных практик показывает, что эти подпроцессы могут обладать повышенным коррупционным риском. К таким подпроцессам относятся:

- формирование контингента обучающихся (воспитанников, детей), приём или перевод обучающихся;
- проведение промежуточной (итоговой) аттестации;
- привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом школы, дополнительных источников финансовых средств со стороны родителей.

Второй этап: выделить «критические точки» для каждого бизнес-процесса (подпроцесса), определить те элементы, условия и этапы, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупционных правонарушений, и в которых может быть установлен контроль для предотвращения или сокращения риска до приемлемого уровня.

Наличие одной или нескольких критических точек в том или ином процессе (подпроцессе) повышает риск совершения коррупционных правонарушений. Для образовательных организаций были выбраны 3 основные критические точки, которые руководитель организации может оценить самостоятельно: (Подробнее см: Николаидес Л. Анализ риска по критической контрольной точке: от фермы до вилки. — Англия: Институт природных ресурсов, 1998.)

- а) непрозрачность процессов;
- б) возможность принятия нескольких решений в зависимости от ситуации;
- в) возможность руководителя использовать свою власть для получения дополнительных необходимых ресурсов.

Подчеркнём, что список «критических точек» не является исчерпывающим, может быть дополнен и расширен в зависимости от деятельности организации, специфики её работы, а также от меняющейся окружающей среды. Рассмотрим механизм выявления «критических точек» на примере. Проанализируем ситуацию привлечения для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательной организации, дополнительных источников финансовых и материальных средств со стороны родителей и законных представителей обучающихся. Именно с этим процессом связано большое количество случаев привлечения к ответственности руководителей образовательных организаций. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не определяет порядок привлечения образовательной организацией средств физических лиц, если это не связано с оказанием платных образовательных услуг. Правовым основанием для получения финансовых и материальных средств образовательной организацией является ст. 582 ГК РФ, регулирующая вопросы пожертвования (дарения в общепользовных целях). Граждане свободны в принятии решения о заключении договора пожертвования (ст. 421 ГК РФ). Добровольность благотворительной деятельности также подчёркивается ст. 1 Федерального закона «О благотворительной деятельности и

благотворительных организациях». Благотворительная деятельность может включать не только бескорыстную передачу (Федеральный закон от 29.12.2012 № 273–ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об образовании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс». Федеральный закон от 11.08.1995 № 135–ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». [Электронный ресурс]: СПС «КонсультантПлюс») имущества (в том числе денежных средств), но и бескорыстное выполнение работ, предоставление услуг, оказание иной поддержки. Такая деятельность может осуществляться как безвозмездно, так и на льготных условиях (например, предоставление автомобиля в безвозмездное пользование с условием несения расходов по его содержанию и эксплуатации благополучателем). Добровольность пожертвований заключается в самостоятельном принятии родителями (законными представителями) решения передавать или нет пожертвования образовательному учреждению, и в деталях такого пожертвования (размер пожертвования, вид пожертвования (денежные средства, иное имущество), его целевое назначение). Можно обозначить следующие «критические точки», связанные с реализацией принципа добровольности:

- непрозрачность процесса, заключающаяся в отсутствии у родителей информации о добровольности таких взносов, возможность отказа от внесения пожертвований, выбора их размера и формы;
- возможность принятия нескольких решений в зависимости от ситуации в виде наличия различных последствий (положительных или отрицательных) для обучающихся, связанных с внесением (невнесением) пожертвований их родителями или законными представителями;
- использование власти в виде давления на родителей как со стороны сотрудников образовательного учреждения (учителей школы, классных руководителей, психологов), так и со стороны различных членов родительских комитетов и попечительских советов.

Нарушением процедуры получения и использования пожертвований также может быть описано через критические точки:

- непрозрачность процесса может проявляться в отсутствии публичной и общедоступной отчётности о расходовании полученных средств;
- возможность принятия нескольких решений в зависимости от ситуации может быть связана с отсутствием пункта о целевом назначении в договорах на оказание благотворительной помощи;
- использование власти может иметь место при оформлении финансовых документов на такие поступления, с тем, чтобы изменить их целевое назначение.

«Критические точки» в таких процессах, как осуществление государственных (муниципальных) закупок для нужд образовательной организации и обеспечение эффективного взаимодействия с предприятиями, организациями, связаны с возможностью фактического невыполнения подписанных договоров.

В рамках процесса подбора и расстановки кадров основная проблема связана с возможностью оказания давления на работников путём расстановки кадров. Например, практика закрепления за конкретным педагогом так называемых «неблагополучных» классов с низкой успеваемостью и детьми из семей, находящихся в сложной жизненной

ситуации, в целях разрешения возникших с педагогом конфликтов. Отдельно необходимо осветить «критические точки» при обеспечении эффективного взаимодействия и сотрудничества с органами государственной власти, местного самоуправления. Например, использование служебного автомобиля школы для нужд управления образования, или использования служащими проверяющих и контролирующих органов своего служебного положения для получения преференций при устройстве в школу детей таких служащих.

В большинстве случаев такие «критические точки» обусловлены поведением именно проверяющих и контролирующих должностных лиц и отсутствием у руководителей образовательных учреждений защиты от действий указанных лиц.

На основании проведённого анализа подготавливается «карта коррупционных рисков образовательной организации» и составляется сводное описание «критических точек» и возможных коррупционных правонарушений.

Карта риска — это универсальный инструмент визуализации информации, широко используемый для анализа. Она строится на основе качественных и количественных характеристик рисков и, в зависимости от объёма анализируемой информации, может иметь различные виды. В случае, когда речь идёт о детальном планировании коррупционных рисков, коррупционная карта рисков является необходимостью, так как позволяет наиболее наглядно определить все возможные коррупционные риски в совокупности.

Выявить критические точки в том или ином бизнес-процессе (подпроцессе) не всегда получается, в этом случае на помощь приходят сигналы опасности и существующие коллизии. Сигналы опасности — это ситуации или случаи в служебной деятельности, которые могут указывать на подверженность служащих коррупции.

Примерами сигналов опасности могут служить:

- неудовлетворительная отчётности или документация;
 - необычно хорошо сделанный отчёт;
- неправильная, вводящая в заблуждение информация;
- не информированность руководителя о законах и нормативных документах;
- нежелание руководства или работников сотрудничать;
- отсутствие разделения обязанностей по управлению средствами;
- недостаток в компетентности или организации (в планировании, управлении сотрудниками);
- расточительный образ жизни сотрудника;
- имевшие место в прошлом или текущие уголовные и административные преследования в отношении организации и сотрудников;
 - не отвечающие требованиям внутренние и внешние аудиторские проверки и др.

Хочется отметить, что к данным индикаторам надо относиться с осторожностью, так как «ни один из показателей сам по себе не является достоверным признаком наличия коррупции в отдельном случае. Как результат, данные показатели являются лишь рекомендациями для случаев, когда может потребоваться детальное

расследование». Таким образом, сигналы опасности могут указывать только на возможные злоупотребления, но не констатировать факт коррупции. Например, расточительный образ жизни сотрудника может объясняться неожиданным наследством, удачным браком или выигрышем в лотерею, а неучастием в коррупционных схемах. Вместе с тем, большое число сигналов опасности в том или ином процессе — это повод еще раз оценить возможные критические точки. Той же цели выявления возможных критических точек служит анализ коллизий. Уже совершенные коррупционные правонарушения позволяют не только выявить критические точки, но и продемонстрировать возможные последствия. При заполнении раздела «Последствия совершения деяния», если таковой заполняется, в большинстве случаев возникает соблазн указать только возможные меры ответственности. Но для эффективного управления образовательной организацией руководителю необходимо оценивать и иные последствия коррупционного правонарушения:

- увольнение сотрудников и поиск новых кадров,
- нарушение учебного процесса в связи с расследованием коррупционных преступлений,
- проведение дополнительных проверок,
- участие руководителя в различных процессуальных мероприятиях в связи с обнаружением коррупционных правонарушений (например, явка в суд в качестве свидетеля), и другие.

Заполнение карты коррупционных рисков имеет практическое значение для руководителя, так как предполагает самостоятельный анализ ситуации в конкретной образовательной организации. Данные самой карты могут быть использованы для формирования и обоснования программы предупреждения коррупции, которую образовательная организация должна иметь в силу требований законодательства (п. 3 ч. 2 ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Третий этап. Для каждого процесса, реализация которого связана с коррупционным риском, составляется описание возможных коррупционных правонарушений, включающие:

- характеристику выгоды или преимущества, которое может быть получено организацией или её отдельными работниками при совершении «коррупционного правонарушения»;

По данным проведённого исследования, 82% опрошенных считают подарки одним из способов получения выгод и преимуществ от коррупции. В числе способов получения выгод 68% респондентов называют денежные средства. Предоставление услуг и выполнение работ как способ получения коррупционной ренты отметили 27%. Как проявление коррупции рассматривают приобретение канцелярских товаров для нужд класса (17%) и нужд школы (15%). Но выгоды и преимущества не всегда носят явный характер. В случае, связанном с нарушением правил привлечения и использования пожертвований от физических лиц, выгоды и преимущества могут быть как в форме самих пожертвований (получение подарков), так и в форме нецелевого использования таких пожертвований. Например, если переданный школе в качестве пожертвования

автомобиль используется для перевозки членов семьи директора школы или сотрудников управления образования, тогда как даритель указал в качестве целевого назначения перевозку обучающихся. Формами осуществления коррупционных платежей являются плата за дополнительные занятия и репетиторство, плата за успеваемость по определённому предмету по итогам четверти, продажа определённой (рекомендуемой преподавателем) литературы для школьников и случаи незаконного «финансирования» учителей вместо посещения определённых занятий.

Четвёртый этап. Формируется перечень должностей, связанных с высоким коррупционным риском. В отношении работников, замещающих такие должности, могут быть установлены специальные антикоррупционные процедуры и требования, например, регулярное заполнение декларации о конфликте интересов. По результатам проведённого исследования в образовательной организации к должностям с высоким коррупционным риском относятся должность руководителя и главного бухгалтера. Аналогичный вывод можно сделать, проанализировав положения действующего законодательства об уголовной ответственности. В Письме от 06.08.2013 № 12–925 «О направлении методических рекомендаций по противодействию коррупции» Министерство Образования и науки России также рекомендуется относить в образовательных организациях к должностям с высоким коррупционным риском руководителя и главного бухгалтера. Статья 8 ФЗ «О противодействии коррупции» обязывает руководителя представлять нанимателю (работодателю) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера руководителями образовательной организации, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Положения данной статьи содержат указания на необходимость подачи аналогичных сведений гражданами, замещающими отдельные должности, включённые в перечень, установленный федеральным государственным органом, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. К таким должностям в общеобразовательных организациях относятся директор (заведующий, начальник) и главный бухгалтер. По мнению респондентов, должность преподавателя не является «ключевой» и не требует дополнительных мер. Одной из причин таких ответов, является то, что преподаватели крайне редко подпадают под категорию должностного лица в смысле примечания 1 к ст. 285 УК РФ. На сегодняшний день только одна из всех перечисленных в примечании функций может быть применена к преподавателю — организационно-распорядительная. Верховный Суд РФ стал признавать организационно-распорядительными функциями полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определённые юридические последствия (например, по приёму экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии). Но при определении «ключевых» фигур необходимо помнить, что коррупционные схемы в образовательных организациях не всегда связаны с организационно-распорядительными функциями. Преподаватели, получающие

незаконные вознаграждения за выполнение только профессиональных обязанностей (что встречается чаще всего), не подлежат уголовной ответственности П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» (Российская газета. № 207, 30.10.2009 г.) по статьям, предусматривающим ответственность за должностные преступления, но могут быть вовлечены в коррупционные схемы в иных качествах. Так, директор одной из московских школ П. с помощью троих преподавателей занимался расхищением бюджетных средств, начисляя учителям зарплаты за ставки, которые они реально не отработывали. Общая сумма ущерба составила 416 тысяч рублей. Для привлечения лица к ответственности за различные виды соучастия в получении взятки, а также за посредничество во взяточничестве не требуется наличие у него специального статуса должностного лица. Педагог может быть признан субъектом такого преступления, как мошенничество (ст. 159 УК РФ). К преподавателю могут быть применены иные виды ответственности (административная, дисциплинарная, гражданско-правовая). Таким образом, можно говорить, что «ключевыми» для совершения коррупционного правонарушения являются должности руководителя образовательной организации, главного бухгалтера и заместителей руководителя образовательной организации. В карте коррупционных рисков необходимо обозначить эти три должности в зависимости от участия лиц в осуществлении подпроцесса. При указании на заместителей директора важно обозначение конкретной должности (по учебной части, по хозяйственной части и т.д.).

Пятый этап. Разрабатывается комплекс мер по устранению или минимизации коррупционных рисков. Такие меры рекомендуется разрабатывать для каждой выявленной «критической точки» в каждом из процессов (подпроцессов). В зависимости от специфики конкретного бизнес-процесса такие меры могут включать:

- детальную регламентацию способа и сроков совершения действий работником в «критической точке»;
- реинжиниринг функций, в том числе их перераспределение между структурными подразделениями внутри образовательной организации;
- введение или расширение процессуальных форм внешнего взаимодействия работников образовательной организации (с представителями контрагентов, органов государственной власти и др.), например, использование информационных технологий в качестве приоритетного направления для осуществления такого взаимодействия;
- установление дополнительных форм отчётности работников о результатах принятых решений;
- введение ограничений, затрудняющих осуществление коррупционных платежей и т.д.

Рассмотрим, как может выглядеть такой комплекс мер применительно к подпроцессу «Привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом школы, дополнительных источников финансовых и материальных средств со стороны благотворительных фондов». Так как в рамках данного подпроцесса были выделены две

группы точек уязвимости (нарушение принципа добровольности пожертвования и неправильно оформленные документы, нарушение бухгалтерской и финансовой отчётности, порядка распоряжения средствами), то и меры можно разделить на два блока.

Первое. Минимизировать риск нарушения принципа добровольности пожертвования возможно с помощью следующих мер:

- 1) Нормативно-правовое закрепление порядка и процедуры получения добровольных пожертвований от физических лиц в локальном нормативном правовом акте образовательной организации;
- 2) отказ от объявления конкретной стоимости пожертвования при обращении за таким пожертвованием к законным представителям обучающегося;
- 3) запрет на вовлечение несовершеннолетних обучающихся в любые процессы, связанные с привлечением пожертвований (в том числе в информирование родителей о таком привлечении);
- 4) информирование родителей о добровольности пожертвований и рекомендательном характере решений о привлечении денежных средств со стороны различных объединений родителей (управляющих советов, родительских комитетов, попечительских советов) при каждом обращении за оказанием спонсорской помощи;
- 5) информирование родителей о возможности оказания спонсорской помощи путём передачи различного имущества, выполнения работ, оказания услуг;
- 6) подробное и детальное описание целей, для которых собираются добровольные взносы;
- 7) ограничение доступа к информации сотрудников образовательного учреждения, непосредственно работающих с обучающимся, о личности лиц, оказавших спонсорскую помощь;
- 8) преимущество дистанционных и массовых форм обращения к родителям с переложением пожертвований (путём письменных объявлений, рассылки электронных писем унифицированной формы, размещения информации на сайте образовательной организации) над индивидуальными (обращение к какому-то конкретному родителю) и личными (обращение на родительском собрании от педагога).

Второе. Для снижения коррупционного риска в этой «критической точке» (неправильно оформленные документы, нарушение бухгалтерской и финансовой отчётности, порядка распоряжения средствами) необходимы:

- 1) чёткое поэтапное описание процедуры получения каждого из видов пожертвования в локальных нормативных актах;
- 2) разработка типовых форм договоров и других документов, необходимых для надлежащего финансового оформления пожертвований;
- 3) установление запрета работникам образовательной организации, в круг должностных обязанностей которых не входит работа с финансовыми средствами, заниматься сбором пожертвований любой формы;
- 4) отказ от получения пожертвований в виде наличных денежных средств;

5) процедура контроля за расходованием средств и распоряжения имуществом, полученным от добровольных пожертвований;

6) публичный отчёт об использовании образовательной организацией добровольных пожертвований.

Таким образом, составление коррупционной карты рисков позволит руководителю образовательной организации не только определить наличие коррупционных рисков в различных бизнес-процессах, но и оценить степень таких рисков, расположить их по значимости с тем, чтобы подготовить мероприятия по их минимизации в соответствии с принципом соразмерности антикоррупционных процедур.

Меры по снижению коррупционных рисков в сфере образования

Снижение коррупционных рисков в сфере образования предполагает воздействие на выявленные «критические точки» в бизнес-процессах с целью снижения вероятности совершения коррупционных правонарушений. Один из способов минимизации риска — это изменение поведения людей. Такая модификация возможна путём поощрения выбора более безопасных или новых альтернатив действия. В этом случае, изменение возможно:

- а) путём предписывания обязательных стандартов и правил, снижающих риск;
- б) путём преобразования мотивации;
- в) через распространение информации о риске.

Меры по снижению коррупционных рисков разработаны в целом для организаций, и не учитывают специфики сферы образования. Опыт внедрения таких мер в практику образовательных организаций в России только нарабатывается.

Опыт зарубежных стран по снижению коррупционных рисков в сфере образования. Предупреждение коррупции в сфере образования — глобальная задача, которую каждая из стран решает по-разному. В Германии проблемы противодействия коррупции в сфере образовании решаются так же, как и в сфере государственной службы. Весь штат преподавателей в школах ФРГ — государственные служащие земли (субъекта федерации), и на них, как и на других государственных служащих, распространяются положения антикоррупционного законодательства. Вопросы образования регулируются в ФРГ объектами федерации, и соответствующие правовые акты устанавливаются в каждой земле отдельно. «Антикоррупционные директивы» приняты во всех 16 землях ФРГ и предъявляют к преподавательскому составу серьёзные требования.

Аналогичным образом решается вопрос с предупреждением коррупции в системе школьного образования Австрии, где учителя и руководители различных образовательных учреждений также являются государственными служащими земель. Федеральный закон о служебном праве учителей земель, предусматривает целый ряд обязанностей антикоррупционного характера, как для учителей государственных школ, так и для их руководителей. Прежде всего, закреплена общая обязанность учителя вести себя таким образом, чтобы не утратить доверия общества в добросовестность исполнения им своих должностных обязанностей (§ 29 LDG). § 34 LDG устанавливает требование отказаться от дальнейшего исполнения своих обязанностей в случае

возникновения ситуации конфликта интересов. Для преподавателей установлен общий запрет на получение подарков в связи с исполнением ими своих обязанностей, за исключением подарков небольшой стоимости, либо так называемых «подарков из вежливости», о получении которых учитель должен сообщить своему руководству (§ 41 LDG). Кроме того, как для учителей, так и для руководителя образовательного учреждения §37 LDG установлена обязанность сообщать обо всех ставших им известных деяниях, которые могут являться уголовно-наказуемыми (в том числе и обо всех случаях взяточничества). Во многих странах для снижения потенциальных коррупционных рисков в области финансирования школ была принята система финансирования по формуле. Более 10 лет назад такая система была внедрена в Австралии, Великобритании, Канаде. Эксперты отмечают, что главной целью такой системы финансирования было повышение автономии школ. Сегодня эта практика получила распространение во многих европейских странах и странах СНГ. В некоторых странах в формуле учитывается соотношение между учителями и обучающимися, потребности учеников из неблагополучных семей и другие критерии. Формула определяет объем средств на конкретные ресурсы. Решения о расходовании выделенных по формуле денежных средств принимает директор, школьный совет или они совместно. В Бразилии сумма средств, переданных школе, определяется заранее местным органом власти, в основном зависит от количества учащихся (Раздел VII Закона об образовании), но может варьироваться в зависимости от размера и сложности предлагаемых услуг. В Англии выделяются дополнительные средства «для защиты небольших школ; и школ с более высокими затратами на рабочую силу». Могут быть предоставлены дополнительные дотации для преодоления трудностей в обучении, например, английскому языку или математике, для обеспечения «особых образовательных потребностей своих учеников» (п.11.7 Схемы финансирования школ). В Румынии Закон об образовании № 1/2011 предусматривает для образовательных учреждений базовое, дополнительное и добавочное финансирование. Базовое финансирование включает расходы на обучение, в том числе заработную плату, расходы, связанные с периодической оценкой учащихся, расходы на товары и услуги (ст. 104 Закона). Дополнительное финансирование (Complementary financing) выделяется из местных бюджетов муниципальных образований и обеспечивает следующие расходы: капитальный ремонт, расходы на транспорт учителям и учащимся; расходы на ежегодный обязательный медицинский осмотр сотрудников; расходы на проведение школьных олимпиад и внешкольных воспитательных мероприятий; расходы на чрезвычайные ситуации; расходы на участие в европейских проектах сотрудничества в области образования (ст. 105 Закона). Добавочное финансирование (Additional financing) предоставляется Министерством образования в виде фиксированной суммы тем школам, которые успешно реализуют программы по инклюзивному образованию или имеют высокие показатели успеваемости (ст. 107 Закона). В числе принципов финансирования образования в Румынии исследователи называют следующие: прозрачность обоснования и выделения средств; распределение средств лишь на цели, которые обеспечивают высокое качество

образования; достаточность ресурсов для выполнения целей; эффективность использования ресурсов; предсказуемость и устойчивость финансовых механизмов; поиск новых ресурсов руководителями образовательных учреждений. Международный институт планирования образования ЮНЕСКО (МИПО) провёл сравнительное исследование в ряде стран (Австралия, Бразилия, Великобритания, Польша и других): может ли финансирование по формуле способствовать надёжности показателей, для определения сумм (прозрачность), а также степени выполнения требований по использованию средств на уровне школы (подотчётность)? Результаты исследования показали, что финансирование по формуле способно повысить прозрачность и подотчётность при соблюдении ряда условий, включая следующие:

- чёткое понимание формулы всеми заинтересованными сторонами;
- надёжная система сбора и проверки данных;
- механизмы финансового управления на уровне школы;
- аудит школьных счетов;
- эффективные инструменты обнаружения мошенничества и коррупции.

Снижению коррупционных рисков способствует чёткое выполнение финансовых правил. Чтобы свести до минимума риск использования выделяемых школе бюджетных средств для личной выгоды, дачи взяток в процессе предоставления подрядов поставщикам, школы должны работать в рамках комплексной системы финансовых правил. В Австралии финансовые правила установлены разделом 6 Закона об образовании 1999 г., который применяется с учётом Закона о финансовом менеджменте 2006 г. В Бразилии в соответствии со ст. 212 Конституции Бразилии и ст. 69 Закона об образовании, финансирование в образование осуществляется из федерального бюджета (18%) и бюджета федеральных округов и муниципалитетов (25%). Контроль за соблюдением финансовых правил школами осуществляют органы власти федерации, федеральных округов и муниципалитетов. После всемирной конференции по вопросам образования для всех, Правительство Бразилии разработало план образования в целях реализации новых схем управления в государственных школах, с обеспечением финансовой, административной и педагогической автономии государственных учреждений. В Англии каждый местный орган образования разрабатывает свою собственную схему финансового менеджмента, а школы должны принять обязательный минимум финансовых правил²⁰⁵. Например, в графстве Девон (Великобритания) схему финансирования школ разрабатывает Совет Торбея. Школы должны гарантировать, что любые расходы на общие цели школы будут произведены в соответствии с условиями Схемы по финансированию школ. Однако чрезмерно жёсткое регулирование и формализация финансовых механизмов тормозят развитие системы образования. Так, в скандинавских странах механизмы финансового контроля, созданные для предотвращения коррупции (школы Швеции, Финляндии, Исландии должны работать через казначейство) снижают эффективность, поскольку школы лишены выбора, как использовать ресурсы. Некомпетентность и незнание правильных финансовых процедур повышает риск ненадлежащего использования бюджетных средств. В Польше (как и в

России) большинство директоров школ являются учителями, которые не всегда разбираются в особенностях бюджетных процедур. Это может привести к ненадлежащему использованию средств (умышленному или нет). Чтобы исправить ситуацию, законодательство некоторых стран предусматривает обучение персонала школы финансовому менеджменту. Так, в Англии директора школ должны пройти обучение и получить Общенациональную квалификацию руководителя. Программа обучения рассчитана на срок от 6 до 18 месяцев (некоторые колледжи устанавливают срок обучения не менее 18 месяцев) и включает следующие разделы: основные инструменты управления, в том числе оперативного и стратегического планирования; управление персоналом, финансовый менеджмент; взаимодействие с органами власти, сотрудниками и родителями; вопросы трудового законодательства, вопросы обеспечения здоровья и безопасности детей и другие. В Бразилии центральный орган власти штата выпускает пособие по финансовой автономии, в котором содержится информация о законодательстве, о формуле финансирования и рекомендации по управленческой деятельности. Для предотвращения коррупции во многих странах ввели обязательный внутренний аудит в образовательных организациях. В Англии аудит проводится на регулярной основе на уровне школы, внутренний (для местного органа власти) и внешний (районный аудит). По результатам аудита директору одной из английских школ и его заместителю предъявлено обвинение в мошенничестве путём злоупотребления положением, отмывании денег, заговоре с целью обмана и представления ложного бухгалтерского учёта. В ряде стран (Австралия, Англия) тщательная проверка бюджета школы администрацией школы дополняется мониторингом школьного совета. Школы Южной Кореи в дополнение к школьным инспекциям ежегодно оценивают внешние контрольные группы, созданные областными отделениями образования. Они действуют на основе плана Министерства образования, оценивая учебные программы, методики преподавания, потребности обучающихся и другие критерии. Наиболее эффективные школы получают поощрительное вознаграждение.

Действенным элементом механизма борьбы с коррупцией зарубежные эксперты называют этическое образование, которое воспитывает у педагогов нетерпимое отношение к коррупции.