

Содержание

Введение

Глава 1. Определение понятия «риск», анализ основных подходов к проблеме риска, возможность оценки рисков

Глава 2. Обзор международного опыта оценки коррупционных рисков

2.1 Оценка коррупционных рисков международными организациями. Методология USAID совместно с Всемирным банком

2.2 Оценка коррупционных рисков международными организациями. Методология ФАТФ

2.3 Страновой опыт. Черногория

2.4 Страновой опыт. Венгрия

Глава 3. Разработка методологии оценки коррупционных рисков в России

Глава 4. Возможный анализ коррупционных рисков на примере функций государственных органов

4.1 Анализ коррупционных рисков на примере функций Территориального

управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом

4.2 Анализ коррупционных рисков на примере функций Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Московской области

4.3 Анализ коррупционных рисков на примере функций Министерства обороны Российской Федерации

Заключение

Библиографический список

Приложение

Введение

В настоящее время при формулировании антикоррупционной политики международные организации и правительства многих стран уделяют все большее внимание возможным подходам к оценке коррупционных рисков. Оценка рисков нередко преподносится как один из эффективных предупреждающих механизмов противодействия коррупции и как способ обеспечить соответствие разрабатываемых антикоррупционных мер реальным коррупционным схемам в конкретной стране.

Вместе с тем, отсутствует единая методология, которая позволила бы осуществлять систематическую оценку коррупционных рисков.

Зарубежный опыт борьбы с коррупцией демонстрирует необходимость выявления потенциальных «коррупциогенных» факторов, определения функций государственного управления, наиболее подверженных риску возникновения коррупции в конкретном государственном органе.

Проведение подобного анализа коррупционных рисков необходимо для дальнейшей разработки антикоррупционного законодательства, создания и имплементации подходящей антикоррупционной стратегии.

Изучение подходов к оценке рисков, разработка и внедрение методологии оценки в последнее время приобретают особую актуальность в России.

В настоящее время Министерство труда и социальной защиты представило Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, которые являются первой попыткой закрепить оценку коррупционных рисков на законодательном уровне.

Российский опыт исторически тяготеет к типовым решениям, в этой связи декларирование и номинальное внедрение тех или иных норм не ведут к снижению уровня коррупции. Издание типовых документов, рекомендаций, в соответствии с которыми должна осуществляться деятельность во всех органах власти, не приводит к ограничению коррупционных возможностей на государственной службе.

Однако дальнейшая разработка методологии оценки коррупционных рисков, ее имплементация и применение на регулярной основе, наряду с проведением ежегодных мониторингов и формированием аналитических отчетов, могли бы способствовать эффективному противодействию коррупции.

Для достижения положительных результатов в борьбе с коррупцией необходимо обеспечить «привязку» антикоррупционных механизмов к конкретным коррупционным составляющим, обусловленным спецификой функций государственных органов.

Необходимо четко обозначить цель, с которой внедряются те или иные антикоррупционные меры, выявить группы лиц, осуществляющие государственные функции, на которых направлены данные меры, и определить желаемый результат от использования данных методов. Эти задачи призвана решить оценка коррупционных рисков.

Настоящая работа посвящена рассмотрению проблемы оценки коррупционных рисков. Цель данного исследования - описать возможные подходы к их оценке и определить применимость оценки рисков в деятельности государственных органов в России.

Основная гипотеза данной работы заключается в возможности применения ситуационного анализа предупреждения преступлений для оценки коррупционных рисков в деятельности государственных органов.

Метод исследования - ситуационный анализ коррупционных рисков, который будет применяться для рассмотрения конкретных функций государственных органов.

Объект исследования - это существующие подходы и методы оценки коррупционных рисков.

Предмет исследования - оценка коррупционных рисков при реализации государственных функций в России и зарубежных странах.

Основные задачи данной работы:

- Определить понятие «риск» и «оценка риска»
- Представить обзор международного опыта внедрения оценки коррупционных

рисков;

- Определить методологию их оценки в общем виде;
- Произвести конкретный анализ коррупционных рисков на примере функции государственного органа;
- Охарактеризовать проблему применимости методологии оценки в России

В первой главе будут рассмотрены теория оценки рисков и основы риск-менеджмента.

Во второй главе будут приведены методологии оценки коррупционных рисков, предлагаемые международными организациями, иностранными правительствами, и исследован процесс разработки и внедрения методологии.

В третьей главе будет изучаться проблема разработки и применения методологии оценки коррупционных рисков в России.

В четвертой главе будут определены существующие риски в ходе реализации конкретных функций государственных органов, будет представлен анализ в рамках предложенной карты коррупционного риска, где мы попытаемся охарактеризовать причины возникновения коррупционных рисков и определить эффективные антикоррупционные меры.

В заключение будут сделаны выводы о возможности использования механизмов оценки коррупционных рисков в деятельности государственных органов для снижения уровня коррупции в России.

коррупционный риск оценка международный

Глава 1. Определение понятия «риск», анализ основных подходов к проблеме риска, возможность оценки рисков

Исторически сформировались различные точки зрения и подходы к определению понятия «риск».

Немецкий социолог Никлас Луман полагал, что данный термин получил широкое использование уже в XVI веке, под «риском» понималось наличие опасностей и угроз, вероятностных потерь для индивида, термин активно применялся в период развития мореплавания, морских торговых отношений.

Позднее проблема выбора в условиях неопределенности легла в основу теории принятия решений, в рамках которой было впервые предложено производить количественную оценку рисков. Необходимость измерения степени риска была обусловлена появлением страховых отношений в торговле. Уже в XVII веке для калькуляции начали применять математические модели, что впоследствии должно было позволить просчитать наиболее «безопасные» решения и минимизировать риски их принятия.

Теории принятия решений использовались в исследованиях государственного управления с середины XX века. В статье Герберта Саймона «Поговорки управления» принятие решений было определено как «суть процесса управления». При этом эффективность государственного управления могла быть достигнута благодаря обучению должностных лиц методам принятия рациональных решений. Однако при исследовании процесса принятия решений большее внимание уделялось проблеме выбора, а не наличию рисков.

В то же время развитие промышленности и торговли, формирование рыночных отношений и появление финансовых систем, привели к трансформированию отдельных положений теории принятия решений. Впоследствии они легли в основу разработанной теории игр, которая должна была усовершенствовать возможность оценки и исчисления рисков при принятии решения.

Основой теории игр стали математические подходы к играм, предложенные Джоном Нэшем в его работе «Эссе о теории игры» (Nash, John F., *Essays on game theory*, 1949), где риск рассматривается в первую очередь с экономической точки зрения, а его оценка используется для подсчета вероятностных выгод и издержек. Также Джоном фон Нейманом и Оскаром Моргенштерном в монографии «Теория игр и экономическое поведение» (Oskar Morgenstern, John von Neumann. *Theory of Games and Economic Behaviour*, 1944) были предложены методы для вычисления оптимальной стратегии поведения. Количественная оценка неопределенности и рисков должна была позволить разработать стратегию поведения в зависимости от ситуационной модели - вида игр. Далее теория игр развивалась как самостоятельный раздел математики.

С развитием социальных наук в XX веке проблема риска стала исследоваться в рамках ряда дисциплин, в том числе в социологии, политологии, психологии, организационном поведении. Наличие большого количества неопределенностей и необходимость проведения качественной оценки стали значительными препятствиями на пути исчисления рисков на практике.

В социологическом анализе, риск и его отрицательный исход начали воспринимать как последствия иррационального поведения человека. В социологии риск был определен как «целенаправленное поведение социального субъекта, осуществляемое в условиях неопределенности его исходов». Согласно данному подходу, роль личности или социальной группы, ожидания, характеристики ситуации могут побуждать к осуществлению рискованного выбора.

В психологии и организационном поведении сформировалось мнение, о необходимости учета личностных характеристик, поскольку «характер рискованного поведения связан с волевыми качествами, фокусом контроля, мотивационной направленностью и уровнем притязаний личности».

Изучение риска в рамках различных дисциплин привело к формированию нескольких подходов к рассмотрению проблемы. Кроме того, риски были квалифицированы по сферам возникновения: политические, техногенные, предпринимательские и т.д.

В настоящее время отсутствуют работы, которые бы противопоставляли основные положения подходов к проблеме рисков, однако в рамках нашего исследования будут рассмотрены их общие характеристики и отличительные особенности.

В математике, экономике и статистике основное внимание уделено определению теоретического (статистического) риска, исследование которого основывается на научных и технических оценках. Данный подход активно используется при оценке предпринимательских рисков. Экономические данные формируются под действием ряда неконтролируемых факторов, которые «могут принимать случайные значения

из некоторого множества значений и тем самым обуславливать случайность определяемых ими данных». Для количественной оценки предпринимательских рисков применяются методы теории вероятно-стей и математической статистики. Иной подход используется в социальных науках: психология, политология, организационное поведение изучают эффективный риск. «Развитие современных обществ, выраженное в абстрактных системах современности (информация, денежные системы)», привело к формированию сфер с высокими и низкими рисками. В данном случае риск рассматривается как фактор, который зависит от человеческого восприятия и определяется поведенческими характеристиками. Наличие индивидуальных особенностей человека приводит к возможности возникновения риска в различных ситуациях, что, согласно данному подходу, не позволяет оценить вероятности и неопределенности в общем виде, поскольку оценивается «рискогенность» самого «социального действия», которое возникает в результате принятия решения индивидом.

В рамках нового подхода в теории вероятности появилось понятие эвентологического риска, которое объединяет в себе характеристики теоретического и эффективного рисков. Наряду с количественным анализом происходит качественный анализ рисков, который позволяет определить основные факторы риска. Также рассматриваются индивидуальные особенности ситуаций путем проведения «событийного» анализа, который позволяет выявить общие характеристики «множеств событий, происходящих в различных точках времени и пространства». Риск изучается в рамках набора типичных вариативных ситуаций, с учетом специфики конкретного этапа работы, при этом регулярность осуществляемых действий позволяет просчитать общие показатели и оценить вероятность риска.

Разработанные подходы к определению понятия и оценке рисков имеют характерные особенности, вместе с тем, они определяют риск как повседневное явление, предполагающее ожидание возможных потерь, связанных с принятием некоторого решения. Сам термин характеризуется наличием «ожидаемых убытков», в этой связи, особое значение приобретает их минимизация. В зависимости от подхода внимание акцентируется на возможности количественного исчисления вероятности негативного результата, анализе поведенческих особенностей или качественном анализе факторов и математическом изучении вариативных ситуаций. Результатом работы по изучению рисков в рамках различных подходов стали технологии, разработанные на основе теории игр и теории принятия решений, которые активно применяются в настоящее время. Одним из ключевых прикладных решений стал риск-менеджмент, основные положения которого будут использованы в данной работе.

Риск-менеджмент основывается на ряде математических и статистических моделей. Он получил особое применение в таких сферах деятельности, как: бизнес, промышленность, здравоохранение, образование, страхование, обеспечение безопасности и др.

В рамках риск-менеджмента для определения «предполагаемых» или

«непредвиденных» потерь были развиты теории, направленные на оценку рисков, определение степени вероятности и величины потенциальных убытков. Риск-менеджмент включает в себя управление экономическими (финансовыми) отношениями, возникающими в процессе управления, образующими при этом целостную систему, которая включает стратегию и тактику управления риском. Риск-менеджмент объединяет процессы, которые связаны с анализом, оценкой, прогнозированием рисков и непосредственным принятием решений. Одной из задач риск-менеджмента является максимизация положительных и минимизация отрицательных последствий при наступлении рискованных событий.

Анализ рисков в рамках риск-менеджмента направлен на выработку оптимального решения. Качественный и количественный анализ рисков позволяет определить потенциальную степень влияния принятия решения на осуществление деятельности.

В ходе анализа предлагается рассмотреть конкретное действие, оценить степень риска, проанализировать последствия при наступлении возможных рисков, выявить издержки-выгоды и создать модель оптимизации процесса принятия решений, что позволит принять наиболее подходящее решение в соответствии с имеющимися критериями.

Оценка рисков может происходить путем применения риск-фильтра: первоначально производится системный анализ, выявляются те действия, которые могут привести к минимизации рисков и определяется вероятность снижения негативных последствий.

Риск-менеджмент изучает обширный перечень возможных факторов риска в различных областях: страховании, здравоохранении, природных и техногенных катастрофах. Однако независимо от рассматриваемой сферы, применяется единый алгоритм: проводится оценка степени риска для каждого фактора и анализируется потенциальное влияние данных факторов на деятельность в целом. Ключевым элементом риск-менеджмента является оценка рисков, для сферы государственного управления возможно использование оценки коррупционных рисков.

Существует несколько точек зрения на возможность оценки рисков, однако представители научного сообщества сходятся в том, что для обеспечения качественного управления рисками и формирования стратегии, необходимо определить и проанализировать имеющиеся и потенциальные риски.

В рамках нашего исследования риск будет рассматриваться как вероятность наступления неприятных событий. При этом мы будем уделять внимание ситуационным особенностям, оказывающим влияние на наступление негативных последствий. Понятие «риск» в нашей работе будет использоваться для обозначения «опасности от будущего вреда». Риск будет анализироваться путем изучения ситуационной составляющей, что используется в рамках риск-менеджмента.

В рамках данной работы интерес будет представлять оценка коррупционного риска реализуемой государственной функции и анализ негативных последствий принятия коррупционного решения.

Природа коррупционных рисков имеет ряд особенностей: влияние на принятие

решения оказывает окружающая среда, в большинстве случаев индивид осведомлен о последствиях принятия решения и может самостоятельно оценить издержки и выгоды для себя и государства, определить вероятные последствия и санкции за нарушение.

Применение ситуационного подхода позволит рассматривать риски не для индивида, осуществляющего действие, а для третьих лиц, которые могут понести ущерб в результате коррупционных действий чиновников, возникающих в ходе реализации функции государственного органа. При этом оценку рисков мы будем определять как инструмент анализа, который направлен на выявление «информации о вероятностях различных возможных исходов и о возможных ущербах».

Оценка коррупционных рисков - одна из приоритетных задач на повестке международных организаций, таких как Организация Объединенных Наций (ООН), Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группа стран по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и др.

Согласно исследованию Агентства США по международному Развитию (USAID) оценка коррупционных рисков необходима для обеспечения понимания коррупционной ситуации в стране, выявления и определения приоритетных целей и задач антикоррупционных программ, и формулирования желаемых результатов антикоррупционной деятельности.

Существует большое количество определений коррупции, которые предлагают организации, осуществляющие аналитическую работу по противодействию коррупции и разрабатывающие антикоррупционные механизмы. Всемирный банк определил коррупцию как «злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды». Согласно определению ОЭСР коррупция - «это активное или пассивное злоупотребление полномочиями должностных лиц (назначаемых или избираемых) для получения частной финансовой или иной выгоды». АНО Центр Трансперенси Интернешнл - Р (Трансперенси Интернешнл - Р) определяет коррупцию как «комплекс явлений, связанный с использованием чиновниками своего служебного положения для извлечения личной выгоды».

Наличие большого количества определений связано с разной трактовкой коррупционных преступлений и нарушений с правовой точки зрения в различных странах.

Так в уголовном законодательстве США определены 4 вида коррупционных преступлений: 1) взяточничество, представляющее собой посягательство на деятельность публичной администрации; 2) коммерческое взяточничество; 3) взяточничество, связанное с деятельностью профсоюзов; 4) взяточничество в сфере спортивных соревнований.

Уголовное законодательство Германии имеет расширенный перечень коррупционных преступлений и санкций за их совершение в соответствии с занимаемой должностью, например, ограничение конкуренции при проведении конкурса или обещание нарушения служебных обязанностей при потенциальном получении взятки приведут к лишению свободы для высшей группы должностей. В Уголовном Кодексе Российской Федерации к преступлениям против

государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления относятся: злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, получение взятки, дача взятки, служебный подлог.

Для описания методологии оценки коррупционных рисков в ходе исследования мы будем анализировать виды коррупционных преступлений, которые возникают вследствие реализации государственных функций. Под коррупционными преступлениями в рамках данной работы мы будем понимать конкретные деяния, которые могут повлечь за собой наказание в соответствии с Уголовным Кодексом Российской Федерации: злоупотребление должностными полномочиями, повлекшее тяжкие последствия; получение взятки; растрата (хищение) в особо крупных размерах.

В работе мы будем придерживаться широкого определения коррупции, предложенного Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ): «коррупция - это использование государственной должности для получения личной выгоды», при этом мы будем рассматривать коррупцию с функциональной, а не с правовой точки зрения.

В ряде научных публикаций демонстрируется, что снижение рисков и коррупции в целом возможно благодаря установлению четких «рамоч» деятельности.

Оценка коррупционных рисков осуществляется для дальнейшей борьбы с коррупцией и снижения ее уровня. «Таргетирование» в данном случае позволяет установить показатели, которых необходимо достичь, и оценить результаты деятельности. В подобной ситуации, риски становятся очевидными, и актор может точнее оценить последствия принятия решения.

Однако, установление подобных «границ» не всегда приводит к снижению рисков. Регламентация может установить свободные формулировки для реализации полномочий, привести к номинальному закреплению обязанностей, проигнорировав определение подверженных коррупции функций.

Так, регламентирование деятельности государственных органов путем введения административных регламентов для четкого описания функционала в России было направлено на снижение коррупционной составляющей, но на практике ряд государственных органов действовал формально: выполняемые функции были переформулированы, что позволило сохранить возможность реализации прежних коррупционных схем. В этой связи регламентирование деятельности может рассматриваться как коррупционный инструмент, способствующий появлению рисков.

В свою очередь, оценка коррупционных рисков направлена на выявление ситуационных факторов, которые способствуют или препятствуют коррупционной деятельности. Она позволяет экспертам выявлять проблемные области в государственном секторе в целом и контролировать возможность возникновения конфликта интересов, превышения должностных полномочий.

Для определения коррупционных рисков при осуществлении конкретных государственных функций в данной работе мы будем анализировать экономическую

и ситуационную природу рисков. В дальнейшем, по итогам создания карты коррупционных рисков и проведения первоначального анализа возможно применение математических методов для определения вероятностей возникновения коррупционного риска при реализации функций государственного управления. После осуществления предварительной аналитической оценки необходимо будет внедрить механизмы интервьюирования, которые также могут способствовать выявлению коррумпированных сфер государственного управления.

Для определения параметров, которые впоследствии могут быть использованы в рамках математического анализа, мы предлагаем провести оценку коррупционных рисков в рамках ситуационного анализа предупреждения преступлений.

Он возник в криминологии в середине XX века как «теоретико-практический подход к решению проблемы предупреждения преступлений», впоследствии было предложено использовать данный метод в качестве превентивной меры.

В дальнейшем подход был развит в социологии в работах по ситуационному анализу предупреждения преступлений Кристофера Бирберка, Гари ЛаФри и Рональда Кларка.

Ученые предположили, что все элементы предупреждения преступлений могут проявляться в результате направленной деятельности конкретных субъектов, к которым можно отнести индивидов, общество и государство в целом.

Предупреждение преступлений требует спецификации конкретных форм преступности, систематического управления факторами формирования окружающей среды, увеличения барьеров для совершения преступления. Воздействие при этом может происходить путем применения технологических, образовательных, информационных, финансовых и иных методов. Добровольно в предупреждении преступлений может участвовать гражданское сообщество.

Анализ предупреждения преступлений разграничивает размышления о совершении преступления и непосредственный факт его совершения. Существуют факторы, которые влияют на формирование среды и могут спровоцировать человека.

Превентивные профилактические меры в подобной ситуации позволяют устранить условия для возможного совершения преступления.

Ситуационный анализ предупреждения преступлений основывается на теории рационального выбора. Для проведения анализа определяются методы, снижающие возможности для совершения преступления в условиях заданной ситуации.

В данной модели не используются математические показатели, основное внимание уделяется экономическим инструментам, определяющим риски при принятии решений в общем виде. Процесс принятия решения на каждом этапе характеризуется наличием конкретной среды, набором факторов, влияющим на ситуацию и поведение индивида.

В ходе анализа предупреждения преступлений осуществляется:

- сбор данных о характере и сути преступлений в определенной области;
- обзор условий среды, которые позволяют, содействуют или провоцируют на совершение преступления;
- систематическое изучение способов блокирования подобных провокационных

факторов;

- оценка рисков реализации данного преступления и анализа экономических последствий;
- подготовка мер противодействия осуществлению преступлений;
- мониторинг результатов деятельности для дальнейшего использования полученного опыта.

Данный подход может применяться ко многим видам преступлений, в том числе коррупционной направленности. Анализ предупреждения преступлений предлагает не только рассматривать среду и существующие предпосылки, но и позволяет детально анализировать отдельные элементы коррупции и ситуационные составляющие.

Несмотря на актуальность подхода необходимо отметить отсутствие исследований по возможности применения ситуационного анализа предупреждения преступлений в сфере противодействия коррупции в государственном секторе в России. Лишь некоторые работы зарубежных авторов, таких как Кларк, Сайдботтом, Грейкар, были связаны с использованием ситуационного анализа в исследовании коррупционных преступлений.

На рисунке 1 представлена схема, предложенная Рональдом Кларком в публикации «Ситуационное предупреждение преступлений», где была подробно рассмотрена «структура возможностей для совершения преступлений».

Автор подробно анализирует ситуационные особенности, способствующие совершению преступления. Он утверждает, что желание совершить противозаконное действие, значительно отличается от самого факта совершения преступления.

Рис. 1 Структура возможностей для совершения преступления

Факт криминогенного поведения, по мнению автора, может быть спровоцирован рядом факторов, ключевыми из которых являются: социально-экономическая и политическая среда, особенности повседневной деятельности индивида, физические и технологические возможности, доступные индивиду.

Согласно традиционной криминологической теории, рассматриваемой в работе, влияние субкультуры, недостаточная степень контроля, уверенность в безнаказанности могут стимулировать совершение преступления. Кларк специфицировал «структуру возможностей для совершения преступления»: преступление с большей вероятностью будет совершено, если четко определена слабость его жертвы, существует явная цель незаконного деяния, присутствуют определенные характеристики, способствующие его совершению. Для снижения числа преступлений в качестве превентивной меры предполагается использовать ситуационный подход их предупреждения. Путем поиска и моделирования ситуаций выявляются потенциальные нарушители, которые находятся в «зоне риска». Активная работа по информированию подобных индивидов, ограничение числа негативных факторов, способствующих совершению преступления, обеспечение высокой степени контроля со стороны государства и общества способно устранить возможности для реализации противозаконного действия.

Для данной работы мы видоизменили схему (рисунок 2), предложенную Кларком, и

доработали ее с учетом положений ситуационного анализа предупреждения коррупционных преступлений, что позволило нам изучить структуру коррупционных возможностей.

Коррупционные преступления имеют ряд особенностей, в том числе отличается сама природа коррупционных рисков. Так, для определения коррупционных функций в государственном органе необходимо изучить социально-экономическую среду, в рамках которой осуществляется государственная деятельность. Уровень коррупционного риска можно определить как путем анализа влияния субкультуры и определения степени внутреннего и социального контроля, так и в ходе выявления государственных должностей с неограниченным административным ресурсом при осуществлении конкретных полномочий.

В соответствии с данной схемой анализ коррупционных рисков должен учитывать влияние окружающей среды на принятие того или иного решения.

Рис. 2 Структура коррупционных возможностей для совершения преступления
Особое внимание при этом уделяется структуре возможностей совершения преступлений. Коррупционное действие может быть спровоцировано наличием особых обезличенных «жертв», т.к. зачастую факт коррупции не вредит какому-то конкретному гражданину, а негативно сказывается на федеральном бюджете и ситуации в экономике и обществе в целом. Способствовать коррупционному поведению могут четко сформулированные цели, например, ожидание получения и уверенность в крупной взятке. Наличие сопутствующих факторов, таких как простота реализации коррупционных схем, отсутствие уголовного наказания за совершение преступления, также ведет к росту коррупционных возможностей, совершаемых должностным лицом.

В соответствии с предложенным Кларком анализом возможностей для совершения преступления, могут быть выявлены коррумпированные сферы деятельности и определены проблемные факторы, способствующие росту коррупционной деятельности.

Одной из немногих работ, в которой ситуационный анализ предупреждения преступлений используется для оценки коррупции, является статья Адама Грейкара и Айдена Сайдботтома «Коррупция и контроль: подход к снижению коррупции».

В статье авторы исследуют использование превентивных мер для устранения или снижения коррупционных возможностей и утверждают, что окружающая среда играет причинную роль в формировании коррупции.

Злоупотребление полномочиями в целях получения личной выгоды часто встречается в государственном управлении в разных странах. При этом причины коррупции могут носить как «социальный», так и «структурный» характер.

Под «структурными» причинами понимается влияние политического режима, различных институциональных моделей, ряда исторических и культурных факторов. В подобной ситуации борьба с коррупцией возможна лишь в ходе полного реформирования системы государственного управления, смены политического режима и т.д.

К «социальным» причинам возникновения коррупции относят непосредственные

стимулы, побуждающие человека участвовать в коррупционных действиях.

Исследователи утверждают, что актер вероятнее всего будет подвержен коррумпированному поведению, если он имеет монопольную власть на предоставление какого-то товара или услуги.

Придерживаясь данной точки зрения, можно снизить стимулы для реализации коррупционных действий путем ограничения монопольной власти или степени владения административным ресурсом, чего можно достичь благодаря увеличению конкуренции или внедрению новых механизмов подотчетности. Анализ «социальных причин» лежит в основе большинства стратегий противодействия коррупции, однако он не учитывает ряд психологических стимулов и поведенческих особенностей индивида.

Размышляя о криминализации коррупционных деяний, ученые пришли к следующему выводу: понять коррупционное поведение в контексте ситуационного анализа позволит выявление ряда общих компонентов.

Согласно точке зрения авторов статьи, сущность ситуационного анализа предупреждения преступлений заключается в концентрации внимания вокруг конкретного преступного акта, а не преступности в целом.

Само коррупционное преступление «разбивается» на мелкие схематичные структурные единицы. Основываясь на более ранних работах Кларка, в которых рассматривались преступления в общем виде, ученые подчеркивают возможность использования ситуационного анализа предупреждения коррупционных преступлений в рамках исследования детерминант конкретных событий в составе преступления.

Ученые также говорят об особенностях совершения коррупционных преступлений: индивид согласен на совершение коррумпированного действия, когда ожидаемые риски превышают потенциальные потери или издержки.

Использование ситуационного анализа для исследования возможностей предупреждения коррупционных преступлений позволило ученым выявить и рассмотреть отдельные коррупционные проявления.

Различные методы анализа объединяют 5 групп механизмов, направленных на снижение стимулов потенциального преступника к совершению коррупционного преступления:

1. увеличение затрачиваемых усилий (со стороны преступника);
2. увеличение потенциальных рисков;
3. сокращение ожидаемой награды;
4. снижения числа провокаций и возможных раздражителей;
5. устранение оправданий, ужесточение наказания.

Данный анализ ведет к определению практических путей снижения уровня коррупционных преступлений, сокращения или устранения возможностей для их совершения.

В работе авторы анализируют как системные, так и частные коррупционные возможности для совершения преступления, отдельно рассматривая специфические условия, способствующие коррупционной активности. Например: отсутствие

целостной структуры государственного управления и воли противодействия коррупции в государственном и частном секторе, неисполнение или отсутствие этических кодексов, принятие покровительства и протектирования, сложность и запутанность системы государственного управления и органов государственного управления, в частности, слабость законодательной базы, финансового контроля, неразвитость институтов управления, удаленность контрольно-надзорных органов, отсутствие мониторинга при принятии решений и т.д.

В статье рассматривается снижение уровня коррупции путем устранения коррупционных схем и минимизации возможностей, способствующих коррупционной активности. Ученые предлагают осуществлять анализ в рамках модели TASP (Type, Activities, Sectors and Places): спецификация коррупционного правонарушения, вида деятельности, сектора экономики и места, где было осуществлено деяние. В дальнейшем мы будем придерживаться данной модели для анализа коррупционных рисков в России.

Авторы относят к коррупции следующие виды коррупционных правонарушений: взяточничество, вымогательство, незаконное присвоение, использование служебного положения в собственных интересах, патронаж, произвол, протекция, покровительство и протектирование (фаворитизм). Вместе с тем, они говорят о превалировании определенных правонарушений в конкретных условиях, в этой связи применение ситуационного подхода способно дать положительные результаты в борьбе с коррупцией.

Ситуационный анализ предупреждения коррупционных преступлений должен включать спецификацию вида деятельности должностного лица, как то: назначение персонала, государственные закупки, реализация программ или услуг, производство товаров и услуг (например, строительство), деятельность по ликвидации последствий катастроф, лицензирование и иная контрольно-надзорная деятельность, администрирование (в сфере правосудия). Ученые утверждают, что для проведения анализа и выявления коррупционных рисков также необходимо выявить принадлежность к конкретному сектору экономики, будь то налогообложение, лесная промышленность, образование, энергетика и т.д. В то же время, необходимо учитывать место совершения коррупционного преступления: страну, регион, местные условия, наличие рабочих мест, территориальные особенности региона.

Одним из примеров, охарактеризованных в работе в соответствии с предложенной моделью, является случай взяточничества в управлении по контролю за грузоподъемной техникой. Помощник главного инспектора штата Нью-Йорк был осужден за взяточничество: он получал денежное вознаграждение за то, что выдавал компаниям, сдающим в аренду мобильные автокраны, фальшивые лицензии о прохождении проверки, которая в действительности не осуществлялась.

В данном случае имело место злоупотребление полномочиями, при ограниченной возможности контроля за деятельностью лица на местном уровне, поскольку число гражданских служащих в Нью-Йорке составляет более 300 000 человек. В рассмотренном примере инспектор монополизировал свою власть и, обладая

неограниченным административным ресурсом, совершил преступление. Снижение коррупционных рисков в деятельности данного государственного органа может быть достигнуто за счет ограничения возможностей для совершения подобных преступлений. Например, информация о выдаваемых лицензиях может быть доступна в сети Интернет, что позволит гражданскому обществу незамедлительно реагировать при выявлении каких-либо несоответствий. Наличие подобного фактора в среде инспектора не изменит дискреционных полномочий, но значительно ограничит его коррупционные возможности.

В настоящее время на сайте Департамента труда, подразделения Безопасности и здравоохранения отсутствует информация о лицензированных компаниях, что по-прежнему свидетельствует о наличии высоких коррупционных рисков при осуществлении функций в данном государственном органе.

Оценка рисков - необходимая составляющая для управления рисками, вместе с тем, коррупционная среда характеризуется определенными особенностями, для анализа которых необходимо использовать ситуационный подход. Международные организации активно занимаются разработкой методологии, направленной на проведение комплексной оценки коррупционных рисков.

В следующей главе мы проанализируем международный опыт и попытаемся выявить эффективные практики, которые могут быть применены в России в дальнейшем.

Глава 2. Обзор международного опыта оценки коррупционных рисков
Рассмотренные теории и существующие подходы к оценке рисков могут применяться для разработки единой методологии оценки коррупционных рисков в деятельности государственных органов.

Оценка коррупционных рисков проводится правительствами стран или международными организациями как до начала разработки антикоррупционных программ, так и в ходе реализации стратегий по борьбе с коррупцией.

В настоящее время существует несколько методик оценки коррупционных рисков, предложенных международными организациями. Ежегодно растет число Европейских стран, применяющих механизмы оценки коррупционных рисков, однако отсутствует конкретная методология, содержащая механизмы оценки.

Активной разработкой общей методологии оценки коррупционных рисков сегодня занимается Всемирный банк.

Европейский союз предлагает странам использовать следующие общие механизмы для выявления «коррупциогенных» факторов в деятельности должностных лиц: методы прямого наблюдения за деятельностью, анализ полномочий, проведение опросов и интервью. Предложенные экспертизы в рамках институциональной оценки могут осуществляться как государственными органами внутри страны путем осуществления самооценки, так и международными организациями в ходе проведения внешней оценки. При этом возможно определить «частоту и серьезность коррупции», путем выявления наиболее «проблемных» областей и факторов в ходе опросов внутри ведомств (см. Приложение 1). Выявление коррумпированности отдельных государственных функций позволяет проводить направленную

антикоррупционную политику, реформируя проблемные сферы и оказывая влияние на ключевые решения, принимаемые на высоком уровне.

В рамках существующих методологий оценки коррупционных рисков можно выделить два подхода: «подход максимум» и «подход минимум», к которым тяготеют те или иные разработки.

Подход «максимум» предполагает рассмотрение функций государственных органов как конкретных последовательных шагов. На каждом этапе реализации функций на основе статистики по уголовным правонарушениям выявляются подверженные коррупции проблемные области.

Далее осуществляется сбор и анализ информации, проводятся социальные опросы и интервьюирование должностных лиц, что позволяет выявить список «коррупциогенных» должностей, которые являются ключевыми для реализации коррупционных схем и совершения коррупционных правонарушений. Подобный анализ направлен на выявление предмета коррупционных отношений, основных способов коррупционных платежей при реализации конкретной государственной функции.

Определение проблемных «серых зон» дает возможность выработать меры по минимизации и устранению рисков. Методологии, разработанные на основе данного подхода, содержат различные меры по снижению коррупционных рисков: реинжиниринг соответствующей функции государственного управления, препятствие осуществлению коррупционных платежей и др.

Разработка и применение методологии, основанной на данном подходе, может привести к значимому результату, однако является затратным процессом и требует времени, технических и человеческих ресурсов для его реализации.

2.1 Оценка коррупционных рисков международными организациями. Методология USAID совместно с Всемирным банком

Одним из наиболее полных документов, содержащих положения «подхода максимум», является «Пособие по оценке коррупционных рисков», представленное USAID совместно с Всемирным Банком.

Оно было подготовлено в 2006 году Американским правительством и используется для миссий, осуществляемых USAID, в других странах. Одна из задач данного документа - продемонстрировать возможность применения новых подходов в борьбе с коррупцией, в том числе стратегического анализа коррупционных рисков.

Методы оценки рисков, описанные в данном пособии, основаны на системном подходе к пониманию природы коррупции. Пособие учитывает роль ситуационных факторов, разный уровень коррумпированности правительств, особенности страновой и межвидовой коррупции, различия в институциональном развитии.

Предполагается, что представленные программные рекомендации, основанные на лучших международных практиках, могут быть использованы как в развитых, так и в развивающихся странах. Предлагаемая методология достаточно гибкая и может быть дополнена и скорректирована с учетом характеристик отдельных государств.

Данный подход к оценке учитывает возможность развития и сохранения коррумпированности систем, наличия административной коррупции и низкой

политической воли у основных участников.

В основе представленной методологии лежит понимание ряда особенностей коррупции. Коррупция встречается во всех секторах экономики и является как государственной (политической), так и экономической проблемой. Коррупция может существовать на всех уровнях государственного управления и проявляться в виде административной, крупномасштабной, мелкой коррупции. В рамках исследования предлагается характеризовать коррупционную динамику как «синдром».

В представленном руководстве USAID рассматриваются четыре вида коррупционного синдрома: коррупция в «зрелых государствах» - развитые демократии с сильной экономикой, «элитарных государствах» - странах с элитарным правлением, «слабых развивающихся странах», в которых отсутствуют развитые институты, «слабых недемократических странах», чье политическое, социальное и экономическое положение нестабильно. Наличие определенных фундаментальных моделей коррупции и описание ее динамики в одной стране позволяет выявить идентичные характеристики в других государствах. Применение подхода «коррупционного синдрома» дает возможность использовать единые механизмы для оценки рисков и внедрять набор схожих антикоррупционных мер для групп стран с одинаковыми предпосылками.

Предложенная методология оценки делится на четыре этапа, каждый из которых содержит инструменты и техники, необходимые для проведения анализа.

Первый этап включает в себя сбор и интеграцию соответствующей информации, создание методических рекомендаций для команды, осуществляющей оценку. На данной стадии следует охарактеризовать сложившиеся условия, определить существующие экономические, политические и социальные проблемы, которые могут снижать эффективность проведения антикоррупционных реформ.

На втором этапе, предполагается создание «стратегической перспективы», что позволит в дальнейшем разработать индивидуальную программу борьбы с коррупцией и имплементировать методологию оценки коррупционных рисков. На данной стадии необходимо сформировать и развить правовые, институциональные, экономические условия, которые будут способствовать успешной реализации антикоррупционных преобразований. Наряду с наращиванием потенциала государственных институтов важно оказывать содействие развитию гражданского общества и укреплению политической воли в борьбе с коррупцией. В ходе работы местных экспертов при поддержке и подготовке рекомендаций международными организациями следует осуществить мониторинг развития коррупции в стране и анализировать динамику склонности к конкретным видам коррупции. На основании проведенного стратегического анализа, необходимо определить степень коррумпированности государственной деятельности в различных секторах экономики: образовании, здравоохранении, государственных финансах и т.д.; и выявить функции государственных органов с высокими коррупционными рисками. Третий этап характеризуется детальной диагностикой выбранных направлений государственной деятельности, которые уязвимы для коррупции и, вместе с тем, отличаются возможностью проведения реформ. После проведения секторной и

функциональной оценки USAID предлагает организовать встречи с представителями государства и бизнеса, занятыми в данной отрасли, и оценить коррупционные риски путем проведения социальных опросов, анализа отчетов и документации, интервьюирования государственных служащих, изучения специфики деятельности ключевых акторов при реализации функций. Выявляется предмет коррупционных отношений, и анализируются коррупционные возможности для определенных государственных должностей. По итогам третьего этапа подготавливается отчет, в котором детально рассматриваются риски, возникающие при осуществлении функции государственным служащим, предлагаются рекомендации, которые могут применяться для их минимизации.

На четвертом этапе задаются «дополнительные параметры программирования» коррупционных рисков. Рекомендации, подготовленные в ходе отраслевого и функционального анализа и анализа «стратегической перспективы», используются при формулировании положений национального плана противодействия коррупции.

На данном этапе проводится межотраслевой анализ для определения общих проблемных областей и применения единых механизмов по борьбе с коррупцией, предлагаются конкретные меры по устранению коррупционных возможностей при реализации государственных функций. Также анализируются кейсы для изучения последствий внедрения рекомендаций, их изменения и дополнения. Кроме того, может применяться дополнительный инструментарий, предложенный международными организациями. Выводы и итоги имплементации рекомендаций могут быть интегрированы и использованы для дальнейшего изучения международным сообществом.

В рамках документа приводятся меры по минимизации рисков путем реформирования и внедрения ограничений для реализации коррупционных схем. Данное руководство не предлагает конкретной методологии для оценки коррупционных рисков в общем виде и не определяет лучших практик для оценки, однако последовательно описывает процесс оценки в виде административных процедур для выявления подверженных коррупции функций, выполняемых государственным органом.

Для использования методологии необходим учет таких факторов как степень коррумпированности отдельных функций органов власти, распространенность конкретных видов коррупционных преступлений.

Для успешного проведения оценки коррупционных рисков и дальнейшей работы по их минимизации наряду с наличием условий, способствующих формированию и укреплению коррупционной составляющей, должна существовать возможность практического проведения реформ в данной сфере деятельности.

2.2 Оценка коррупционных рисков международными организациями. Методология ФАТФ

Наряду с оценкой коррупционных рисков с точки зрения «подхода максимума» существует подход «минимум», в рамках которого из общих соображений выделяются опасные для возникновения коррупции виды государственных функций.

Основное внимание уделяется выявлению достаточно существенного влияния того или иного должностного лица для извлечения «коррупционной прибыли» в ходе реализации своих полномочий при осуществлении государственной функции. Должности, обладающие административным ресурсом и высокой степенью влияния при принятии того или иного решения, формируют в перечень «коррупционных» позиций, который регулярно обновляется с учетом правоприменительной практики, обращений граждан, сообщений в СМИ и т.д.

К данному подходу тяготеет методология ФАТФ, которая основана на изучении отдельных случаев коррупционных действий (кейсов). В пособии рассматриваются только определенные отрасли экономики и изначально ограничиваются сферы выявления и оценки коррупционных рисков.

Описание коррупции с функциональной точки зрения и анализ известных коррупционных преступлений формирует понимание особенностей коррупционных рисков, однако не дает возможности сформулировать рекомендации к оценке в общем виде.

В ходе исследования коррупционных случаев были использованы работы неправительственных организаций, публикации экспертов и научного сообщества. Основные выводы были представлены в методологии ФАТФ. В исследовании ФАТФ основное внимание уделяется проблеме отмыwania коррупционных доходов, в этой связи, в первую очередь, анализируются риски, связанные с отмыwанием денег публичными должностными лицами и другими должностными лицами, риски, связанные с использованием корпоративных структур для сокрытия активов.

В рамках документа определены факторы, подлежащие анализу при оценке риска отмыwania коррупционных доходов. К «Факторам клиентского риска» относят внутренние особенности ведения финансовой деятельности внутри государственных структур: активное использование наличной формы расчетов, использование юридических лиц и иных образований для управления счетами и средствами, сложность структуры органа, наличие обстоятельств, затрудняющих ведение деловых отношений. «Факторы странового или географического риска» характеризуют развитие систем в сфере противодействия отмыwанию денег, наличие высокого уровня коррупции в стране по данным международных организаций. «Факторы риска, связанные с продуктами, услугами, операциями или каналами поставок» связаны с возможностью проведения анонимных операций или сделок и наличием частного банкинга.

В соответствии с предложенными факторами оцениваются риски, возникающие при реализации государственных функций политическими деятелями и иными государственными должностными лицами. Рассматривается возможность создания риск-ориентированных систем для выявления «коррупционных должностей». Характер занимаемой должности, наличие административного ресурса, зачастую, дает возможность должностным лицам оказывать влияние, использовать свое положение для достижения личной выгоды, в этой связи, необходимо накладывать определенные ограничения и обеспечивать «контроль над действующими

механизмами, направленными на недопущение и выявление таких преступлений»...