УДК: 328.185 DOI: 10.12737/24785

ПРОЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

***Смирнов Ф.Ф.*[1]**

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.

В статье отмечается, что изучение подходов к оценке рисков, разработка и внедрение методологии оценки в последнее время приобретают особую актуальность в России.

Ключевые слова: коррупционные риски, антикоррупционная политика, органы государственной власти, проблемы противодействия коррупции, коррупциогенные факторы.

MANIFESTATION OF CORRUPTION RISKS IN THE ACTIVITY OF PUBLIC SERVICE

SMIRNOV F.F. - Postgraduate student, Central Russian Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: smirnovff99@mail.ru

Nowadays in the formulation of anti-corruption policy international organizations and governments of many countries are paying increasing attention to the possible approaches to the assessment of corruption risks. Risk assessment is often presented as one of the most effective preventive mechanisms to counter corruption, and as a way to ensure the compliance of developed anti- corruption measures to real corruption schemes in the country.

However, there is no single methodology for a systematic assessment of corruption risks. Foreign experience in the fight against corruption demonstrates the need to identify potential "corruption-factors", the definition of government functions that are mostly at risk of corruption in a particular public authority. Carrying out such an analysis of corruption risks is necessary for the further development of anti-corruption legislation, establishment and implementation of the relevant anti-corruption strategy.

The article notes that the study of approaches to risk assessment, development and implementation of the assessment methodology in recent years are of particular relevance in Russia.

Keywords: risks of corruption, anti-corruption policy, public authorities, problem of anti-corruption, corruption factors.

Смирнов Федор Федорвич – аспирант кафедры экономики и экономической безопасности, Среднерусский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 303028, Россия, г. Орел, б. Победы, д.5а, e-mail: smirnovff99@mail.ru

В настоящее время существует несколько научных теорий и подходов к определению оценки рисков, которые могут применяться для разработки единой методологии оценки коррупционных рисков в деятельности государственных органов. Исторически сформировались различные точки зрения и подходы к определению понятия «риск». Так, 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[1].

Позднее проблема выбора в условиях неопределенности легла в основу теории принятия решений, в рамках которой было впервые предложено производить количественную оценку рисков. 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[2]. Однако при исследовании процесса принятия решений большее внимание уделялось проблеме выбора, а не наличию рисков.

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.

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[3]», 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.

Анализ рисков в рамках риск-менеджмента направлен на выработку оптимального решения[4]. Качественный и количественный анализ рисков позволяет определить потенциальную степень влияния принятия решения на осуществление деятельности. Ключевым элементом риск-менеджмента является оценка рисков, для сферы государственного управления возможно использование оценки коррупционных рисков. В рамках данной статьи риск будет рассматриваться как вероятность наступления неприятных событий. Понятие «риск» в нашей работе будет использоваться для обозначения «опасности от будущего вреда[5]». Риск будет анализироваться путем изучения ситуационной составляющей, что используется в рамках риск-менеджмента.

Природа коррупционных рисков имеет ряд особенностей: влияние на принятие решения ока-

---

[1] Луман Н. Понятия риска// THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. – 1994. − Вып. 5. – С. 135–160.

[2] Саймон Г. Поговорки управления. Классики теории государственного управления: Американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М., 2003. – С. 166–184.

[3] Круи М. Основы риск-менеджмента. – М.: Юрайт, 2011. – С. 28.

[4] Aven T. On How to Approach Risk and Uncertainty to Support Decision-Making // Risk Management. –2004. – Vol. 6(4). – P. 27–39.

[5] Дуглас М. Риск как судебный механизм// THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. – 1994. − Вып. 5. – С. 249.

зывает 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»[1].

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[2].

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»[3]. Согласно определению ОЭСР, коррупция – «это активное или пассивное злоупотребление полномочиями должностных лиц (назначаемых или избираемых) для получения частной финансовой или иной выгоды»[4]. АНО Центр Трансперенси Интернешнл – Р (Трансперенси Интернешнл – Р) определяет коррупцию как «комплекс явлений, связанный с использованием чиновниками своего служебного положения для извлечения личной выгоды»[5].

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.

---

[1] Владимиров В.А., Воробьев Ю.Л., Малинецкий Г.Г., и др. Управление риском. Риск, устойчивое развитие, синергетика. – М.: Наука, 2000. – С. 118.

[2] USAID Anticorruption Strategy. Washington, D.C., 2004. − URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdaca557.pdf (дата обращения: 21.02.2016).

[3] World Bank Policy Research Working Paper – URL: http://www.worldbank.org/eca/russian/ (дата обращения: 10.03.2016).

[4] Corruption − URL: http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4773 (дата обращения: 20.02.2016).

[5] Миссия //АНО Центр Трансперенси Интернешнл – Р [сайт]. – URL: http://transparency.org.ru/dokumenty/missiia (дата обращения: 21.02.2016).

В ряде научных публикаций демонстрируется, что снижение рисков и коррупции в целом возможно благодаря установлению четких «рамок» деятельности[1].

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[2]. Она позволяет экспертам выявлять проблемные области в государственном секторе в целом и контролировать возможность возникновения конфликта интересов, превышения должностных полномочий.

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»[3], 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[4].

---

[1] Чепляев В.Л., Бондаренко О.И., Падалка Е.А. Разработка методики нормирования государственных услуг // Власть. − 2012. – № 12. − С. 92–95; Fekete A. Safety and security target levels: Opportunities and challenges for risk management and risk communication, 2012; *Aven T.* On some recent definitions and analysis frameworks for risk, vulnerability, and resilience, 2011.

[2] Fighting corruption in the public sector. Public Sector Integrity Reviews. – URL: http://www.oecd.org/gov/ethics/publicsectorintegrityreviews.htm (дата обращения: 01.05.2016).

[3] Махтаев М.Ш. Криминалистическое и криминологическое предупреждение преступлений в системе предупреждения преступности. Их соотношение// Криминалистические чтения, посвященные 100-летию со дня рождения профессора Б.И. Шевченко. Тезисы выступлений. − М.: МАКС-Пресс, 2004. – С. 158.

[4] The Situational Analysis of Crime and Deviance Authors: Christopher Birkbeck and Gary LaFree//Reviewed works. 1993. –Vol. 19. –P. 113–137.

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[1]. 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 России. Лишь некоторые работы зарубежных авторов, таких как Р.Кларк, А. Сайдботтом, А. Грейкар, были связаны с использованием ситуационного анализа в исследовании коррупционных преступлений.

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[2].

---

[1] Clarke R. Situational crime prevention: successful case studies. Albany. Harrow and Heston.1997, P.17.

[2] Шедий М.В. Ценности как фактор развития корпоративной культуры государственной службы : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.06 : защищена 2004, г. Курск.

В соответствии с данной схемой анализ коррупционных рисков должен учитывать влияние окружающей среды на принятие того или иного решения (см. рис. 1).

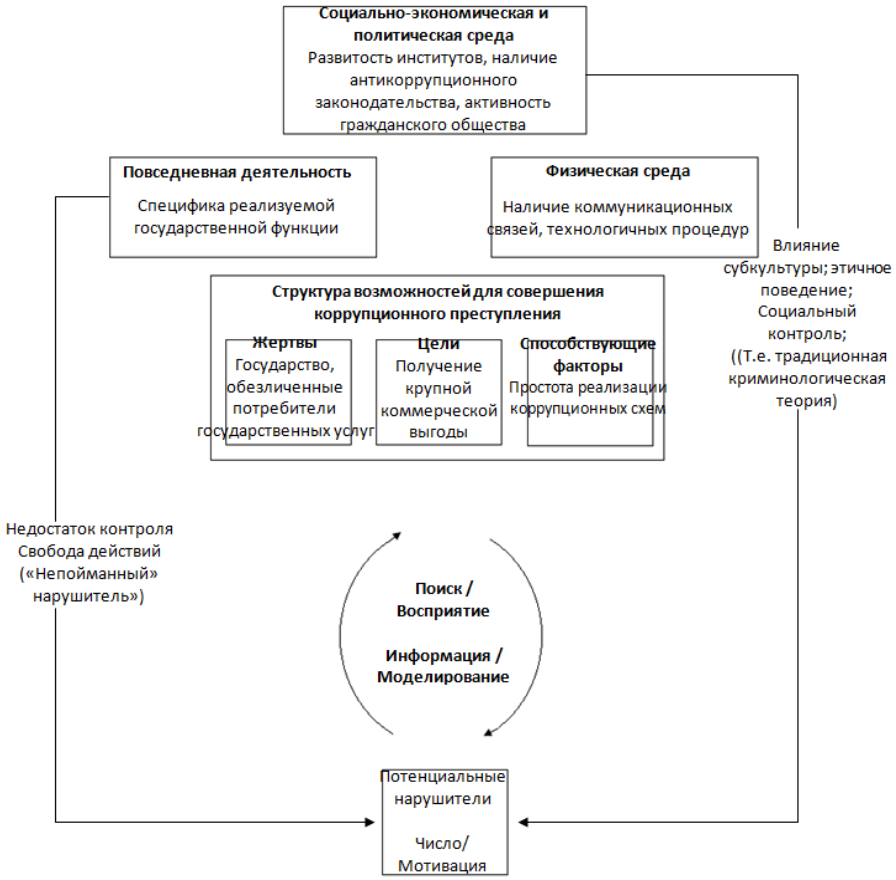


Рисунок 1 – Структура коррупционных возможностей для совершения преступления
Figure 1 - Structure of corruption opportunities to commit crime

Особое внимание при этом уделяется структуре возможностей совершения преступлений. Коррупционное действие может быть спровоцировано наличием особых обезличенных «жертв», так как 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[1].

[1] Шедий М.В. Коррупция как социальное явление: теоретико-методологические аспекты исследования : монография. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2011.

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

Различные методы анализа объединяют пять 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[1].

Таким образом, оценка рисков – необходимая составляющая для управления рисками, вместе с тем коррупционная среда характеризуется определенными особенностями, для анализа которых необходимо использовать ситуационный подход. В настоящее время оценка коррупционных рисков в деятельности государственных органов является одним из эффективных механизмов, предупреждающих возникновение коррупции.

Библиография/References:

1. Владимиров В.А., Воробьев Ю.Л., Малинецкий Г.Г. и др. Управление риском. Риск, устойчивое развитие, синергетика. – М.: Наука, 2000.

2. Дуглас М. Риск как судебный механизм // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. – 1994. − Вып. 5. – С. 242–249.

3. Круи М. Основы риск-менеджмента. – М.: Юрайт, 2011.

4. Луман Н. Понятия риска // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. – 1994. − Вып. 5. – С. 135–160.

5. Махтаев М.Ш. Криминалистическое и криминологическое предупреждение преступлений в системе предупреждения преступности. Их соотношение // Криминалистические чтения, посвященные 100-летию со дня рождения профессора Б.И. Шевченко. Тезисы выступлений. − М.: МАКС-Пресс, 2004.

6. Потомский В.В. Типология основных антикоррупционных стратегий государства // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 32–35.

7. Саймон Г. Поговорки управления. Классики теории государственного управления: Американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А.Хайда. – М., 2003.

8. Чепляев В.Л., Бондаренко О.И., Падалка Е.А. Разработка методики нормирования государственных услуг // Власть. − 2012. – № 12. − С. 92–95

9. Шедий М.В. Коррупция как социальное явление: теоретико-методологические аспекты исследования : монография. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2011.

10. Шедий М.В. Ценности как фактор развития корпоративной культуры государственной службы: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Курск, 2004.

11. Aven T. On How to Approach Risk and Uncertainty to Support Decision-Making // Risk Management. 2004. –Vol. 6(4). –P. 27-39.

[1] Потомский В.В. Типология основных антикоррупционных стратегий государства. // Вестник государственного и муниципального управления. –2016. – № 3. – С. 32–35.

12. Clarke R. Situational crime prevention: successful case studies. Albany. Harrow and Heston.1997.

13. The Situational Analysis of Crime and Deviance Authors: Christopher Birkbeck and Gary LaFree//Reviewed works. 1993. Vol.19. –P. 113–137.

1. Vladimirov, V.A., Vorob'ev, Iu.L., Malinetskii, G.G., i dr. (2000) Upravlenie riskom. Risk, ustoichivoe razvitie, sinergetika [Risk management. Risk, sustainability, synergy]. – M.:Nauka.(In Russ.)

2. Duglas, M. (1994) Risk kak sudebnyi mekhanizm [The risk of a judicial mechanism] // THESIS: teoriia i istoriia ekonomicheskikh i sotsial'nykh institutov i sistem [THESIS: Theory and History of Economic and Social Institutions and Systems]. − Vyp. 5. – P. 242-249. (In Russ.)

3. Krui, M. (2011) Osnovy risk-menedzhmenta [Fundamentals of Risk Management]. – M.: Jurajt. (In Russ.)

4. Luman, N. (1994) Poniatiia riska [Risk concepts] // THESIS: teorija i istorija jekonomicheskih i social'nyh institutov i sistem [THESIS: Theory and History of Economic and Social Institutions and Systems]. − Vyp. 5. – P. 135-160. (In Russ.)

5. Makhtaev, M.Sh. (2004) Kriminalisticheskoe i kriminologicheskoe preduprezhdenie prestuplenii v sisteme preduprezhdeniia prestupnosti. Ikh sootnoshenie [Criminalistic and criminological prevention of crimes in the system of crime prevention. Their relationship] // Kriminalisticheskie chteniia, posviashchennye 100-letiiu so dnia rozhdeniia professora B.I. Shevchenko [Forensic reading dedicated to 100th anniversary of the birth of Professor BI Shevchenko]. Tezisy vystuplenii. − M.: MAKS-Press. (In Russ.)

6. Potomskii, V.V. (2016) Tipologiia osnovnykh antikorruptsionnykh strategii gosudarstva [The typology of the main anti-corruption strategies of the state] // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Journal of Public and Municipal Administration]. – № 3. – P. 32–35. (In Russ.)

7. Saimon, G. (2003) Pogovorki upravleniia. Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniia: Amerikanskaia shkola [Sayings management. Classics of public administration theory: American School] / Pod red. Dzh. Shafrittsa, A.Khaida. – M. (In Russ.)

8. Chepliaev, V.L., Bondarenko, O.I., Padalka, E.A. (2012) Razrabotka metodiki normirovaniia gosudarstvennykh uslug [Development of a technique of rationing of public services] // Vlast' [The Power]. – № 12. − P. 92-95. (In Russ.)

9. Shedii, M.V. (2011) Korruptsiia kak sotsial'noe iavlenie: teoretiko-metodologicheskie aspekty issledovaniia : monografiia [Corruption as a social phenomenon: theoretical and methodological aspects of research]. – Orel: Izd-vo ORAGS. (In Russ.)

10. Shedii, M.V. (2004) Tsennosti kak faktor razvitiia korporativnoi kul'tury gosudarstvennoi sluzhby [Values as a factor in the development of public service corporate culture]: avtoref. dis. ... kand. sotsiol. nauk. – Kursk, 2004. (In Russ.)