

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД КАК СПОСОБ МИНИМИЗАЦИИ КОРРУПЦИИ В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Е. А. Артеменко

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 1 ноября 2021 г.

Аннотация: *выдвигается гипотеза о целесообразности внедрения системы управления рисками в рамках борьбы с коррупцией в органах государственного контроля и надзора, использования методологии риск-ориентированного подхода в отношении коррупционных рисков, возникающих в контрольной (надзорной) деятельности. Анализируются системные меры, принимаемые для внедрения риск-ориентированного подхода с точки зрения возможных механизмов сокращения коррупции в данной сфере, а также внедрение риск-ориентированного подхода как механизма борьбы с коррупцией посредством повышения прозрачности деятельности, выявления коррупционных рисков и определения способов борьбы с ними, в том числе в ходе изучения передового международного опыта. Представлена краткая классификация международных подходов к использованию риск-ориентированного подхода в борьбе с коррупцией. Гипотезой статьи является представление об отсутствии риск-ориентированного подхода в рамках борьбы с коррупцией в ведомствах в пользу сплошного контроля, эффективность которого не высока. Предлагается выработать подход к определению, анализу, ранжированию коррупционных рисков по степени потенциальной опасности, принятию управленческих решений на основе выработанной системы рисков и внедрить данный подход в контрольных (надзорных) органах. Сформулированы возможные направления следующего этапа совершенствования риск-ориентированного подхода, включая борьбу с коррупцией.*

Ключевые слова: *контроль, надзор, виды контроля, риск-ориентированный подход, коррупция, коррупционные риски, плановые проверки, внеплановые проверки.*

Abstract: *within the framework of the study, a hypothesis is put forward about the feasibility of implementing a risk management system in the framework of the fight against corruption in state control and supervision bodies, using a risk-based approach methodology in relation to corruption risks arising in control (supervisory) activities. The main purpose of the study is to analyze the systemic measures taken to implement a risk-based approach from the point of view of possible mechanisms for reducing corruption in this area. The article analyzes the introduction of a risk-based approach as a mechanism for combating corruption by increasing the transparency of activities, identifying corruption risks and identifying ways to combat them, including through the study of international best practices. The article presents a brief classification of international approaches to the use of a risk-based approach in the fight against corruption.*

The hypothesis of the article is the idea of the absence of a risk-based approach in the fight against corruption in departments in favor of continuous control, the effectiveness of which is not high. The author proposes to develop an approach to the definition, analysis, ranking of corruption risks by the degree of potential danger, making management decisions based on the developed risk system and implement this approach in control (supervisory) bodies. The conducted research allowed the author to formulate possible directions for the next stage of improving the risk-based approach, including the fight against corruption.

Key words: control, supervision, types of control (supervision), risk-oriented approach, corruption, corruption risks, planned inspections, unscheduled inspections.

В настоящее время к государству предъявляются все более высокие требования со стороны общества и бизнеса. Согласно ст. 8 Конституции РФ, наряду с обеспечением безопасности, социальных гарантий, государство выполняет обязательства по поддержке конкуренции, обеспечению свободы экономической деятельности. С учетом поручений Президента РФ по осуществлению прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204) Правительству РФ, органам власти различного уровня необходимо выстраивать свою работу исходя из многоплановости поставленных задач, многие из которых пересекаются друг с другом. К примеру, установление дополнительных административных барьеров с целью повышения безопасности может негативно сказаться на инвестиционном климате, экономическом росте. Таким образом, реализовывать функции государства необходимо с учетом оценки возможных последствий и рисков, с ними связанных, а ограниченность ресурсов (финансовых, кадровых, технологических) предполагает проведение ранжирования задач по степени их важности, приоритетности.

За каждым органом исполнительной власти закреплена зона ответственности, в рамках которой реализуются его полномочия: нормативно-правовое регулирование, разрешительные и контрольно-надзорные функции, функции по предоставлению публичных услуг и управлению государственным имуществом. При этом орган власти имеет крайне ограниченные возможности по влиянию на всех граждан и юридических лиц, имеющих отношение к его зоне ответственности. В таких условиях наиболее действенным способом влияния является установление основных целей и задач органа власти, а также определение наиболее значимых и вероятных угроз реализации целей и задач, на предотвращение которых должны быть направлены первоочередные действия. К примеру, высокий уровень потребления нелегального алкоголя может привести к увеличению смертности и не позволит достичь повышения ожидаемой продолжительности жизни; рост уровня безработицы и инфляции не позволит обеспечить сокращение уровня бедности. Определение рисков и их минимизация представляет собой риск-ориентированный подход, реализуемый в международной и отечественной практике в органах государственного управления. Как писал известный экономист

Питер Бернштайн, «отличительной чертой нашего времени, определяющей границу Нового времени, является овладение стратегией поведения в условиях риска, базирующейся на понимании того, что будущее – это не просто прихоть богов и что люди не бессильны перед природой»¹.

Контрольно-надзорная деятельность затрагивает все субъекты предпринимательской деятельности и характеризуется высокими коррупционными рисками, в том числе за счет высоких рисков для субъектов хозяйственной деятельности в случае выявления нарушений и применения мер воздействия (привлечение к административной и уголовной ответственности, штрафы, приостановление и запрет на осуществление деятельности, издержки при проведении проверочных мероприятий). К коррупционным рискам можно отнести широту дискреционных полномочий, вымогательство, реализацию более сложных коррупционных схем, связанных с лоббизмом, действиями в интересах третьих лиц. В условиях невозможности оценки каждой проверки на предмет наличия коррупционных проявлений (равно как и невозможности проверки каждого подконтрольного субъекта на предмет наличия нарушений) представляется целесообразным использование механизмов анализа рисков в целях борьбы с коррупцией.

Цель исследования – оценить преимущества внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности и возможность применения данного подхода в отношении коррупционных рисков, возникающих в контрольно-надзорной деятельности.

В рамках исследования был проведен краткий анализ внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности, включая отечественный и зарубежный опыт, а также различные международные подходы по внедрению системы управления коррупционными рисками.

Опыт системной работы с коррупционными рисками позволяет предположить, что контрольные (надзорные) органы не используют риск-ориентированный подход в рамках борьбы с коррупцией, определяют возможный набор коррупционных рисков без анализа их потенциальной опасности и вероятности. Это первая гипотеза исследования.

Другой гипотезой является предположение о целесообразности и даже необходимости применения риск-ориентированного подхода в рамках борьбы с коррупцией с учетом передового международного опыта.

Ключевым методом для проверки сформулированных гипотез является качественный анализ уже разработанных карт коррупционных рисков, подготовленных контрольными (надзорными) органами, в которых указаны возможные коррупционные риски и способы воздействия на них.

Еще одной важной задачей исследования стала подготовка предложений по доработке карт коррупционных рисков с точки зрения внедре-

¹ Бернштайн Питер Л. Против богов : замечательная история риска. М., 2000. С. 19.

ния инструментов управления коррупционными рисками, распределения ресурсов на наиболее значимые риски.

Изначально система управления рисками сформировалась в финансовом секторе, в бизнесе, когда банки, страховщики оценивали риски отдельных управленческих решений и выгоды за их сопровождение. Такая система складывалась веками.

Управление рисками в контрольно-надзорной деятельности начали применять в 1960-е гг. с целью анализа возможных угроз, вероятности возникновения ущерба в ядерной и химической промышленности².

В середине XX в. была сформулирована модель, в которой надзор за соблюдением законодательства рассматривался с точки зрения оптимального распределения ограниченного ресурса³. В рамках данной модели потенциальный нарушитель и проверяющий осуществляют рациональный выбор: проверяющий – насколько тщательно проводить проверку, а потенциальный нарушитель – совершать ли нарушение. У каждого из агентов есть своя функция полезности: проверяющий хочет приложить как можно меньше усилий, при этом допустив как можно меньше нарушений. Нарушитель же готов преступить правила только в случае, если ожидаемый штраф не выше выгоды, которую дает нарушение.

Кроме того, в западных юрисдикциях введение риск-ориентированного подхода берет свое начало в конце XX в. Использование данного подхода было обусловлено прежде всего политическим давлением со стороны предпринимателей, выступавших против излишней проверочной нагрузки, тормозившей экономический рост⁴. Таким образом, риск-ориентированный подход представлял собой своего рода компромисс между дерегуляцией, которую требовали организации, и контролем, который желало сохранить государство. При этом некоторые ученые в разное время указывали на наличие прямой связи между усилением государственного регулирования и ростом коррупции в соответствующих секторах экономики⁵.

² См.: Международная финансовая корпорация (IFC) при поддержке Шведского агентства по международному развитию и сотрудничеству (Sida) в рамках консультативной помощи IFC в Беларуси по улучшению деловой среды в республике // Управление рисками в надзорной деятельности : обзор методологии и практики применения. IFC. 2008.

³ См.: *Becker G. S.* Crime and punishment : An economic approach. The economic dimensions of crime // Springer. 1968. P. 13–68.

⁴ См.: *Van der Heijden Jeroen.* Risk Governance and Risk-Based Regulation: A Review of the International Academic Literature // SSRN Electronic Journal. 2019. URL: <https://ssrn.com/abstract=3406998> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3406998>

⁵ См.: *Treisman D.* What have we learned about the causes of corruption from ten years of crossnational empirical research? // Annual Review of Political Science. 2007. 10 (1), 211–44 ; *Eduards Ch.* Entrepreneurs and Regulations: Removing State and Local Barriers to New Business // Cato Institute, Policy Analysis. № 916. 2021, May 5. URL: <https://ssrn.com/abstract=3852154>

Управление по рискам широко распространено во всем мире как в бизнесе, производстве, так и в отдельных направлениях государственного регулирования. При этом шансы на успех у тех органов власти и организаций, которые знают свои потенциальные риски, умеют их рассчитывать и анализировать, значительно выше, чем у тех, кто игнорирует риски и не понимает, как ими управлять.

Настоящий прорыв в развитии риск-ориентированного подхода случился в начале 2000-х гг. в Европе. Наиболее известным и цитируемым отчетом о необходимости и рациональности использования риск-ориентированного подхода является отчет Хэмптона⁶, касающийся внедрения такого подхода в органах власти Великобритании. Во многом на основании выводов этого отчета (сокращение проверок за счет акцентирования на высокорисковых объектах, сокращение издержек, возможность направлять сэкономленные ресурсы на разъяснение бизнесу обязательных требований) риск-ориентированный подход внедрялся в странах Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). В настоящее время управление по рискам в контроле (надзоре) применяется не только в большинстве развитых странах мира (США, Великобритания, Австралия, Канада, страны Скандинавии и др.), но и в развивающихся странах (Казахстан, Армения, Монголия и др.).

Само понятие риска в международной системе стандартизации определяется как «влияние неопределенности на достижение целей»⁷. Соответственно, целью органов контроля (надзора) является защита охраняемых ценностей, а неопределенность можно интерпретировать как вероятность возникновения вреда, ущерба. Для каждого вида контроля определяются свои показатели потенциального ущерба, критерии риска для хозяйствующих субъектов (оценка потенциальной опасности предприятия, история нарушений, отраслевые характеристики деятельности). Например, в Голландии в качестве негативных последствий рассматривают исключительно гибель людей, а в Швейцарии в качестве последствий также рассматривается загрязнение окружающей среды⁸. Разработка категорий рисков проводится в рамках анализа подконтрольной среды, в ходе которого выявляются: основные риски, представляющие наибольшую важность с точки зрения масштабов потенциального вреда и ранжирующиеся по степени опасности; количественные показатели, определяющие влияние подконтрольного субъекта на соответствующие риски и оценивающие вероятность возникновения ущерба.

⁶ См.: *Hampton P.* The Hampton Review – Final Report – Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement // HM Treasury. 2005.

⁷ Стандарт международной системы стандартизации ИСО 31000:2018 «Менеджмент риска. Руководство» (далее – ISO 31000).

⁸ См.: Межправительственная организация по международным железнодорожным перевозкам (ОТИФ). An Introduction to the Basic Principles of Risk Assessment, Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail. 2005.

В рамках осуществления контрольных (надзорных) функций риск-ориентированный подход выражается в переходе от тотального контроля за всеми хозяйствующими субъектами к контролю за наиболее опасными с точки зрения потенциальной угрозы причинению вреда. При этом увеличивается процент проверки вероятных нарушителей и снижается нагрузка на хозяйствующие субъекты, не представляющие угрозы охраняемым ценностям. Согласно исследованиям Минэкономразвития России, за счет внедрения риск-ориентированного подхода в отдельных странах удалось сократить число проверок на 30–90 %, а отдельные субъекты бизнеса полностью освободить от плановых проверок⁹. При этом удалось сохранить, а где-то даже повысить уровень безопасности в соответствующих сферах деятельности.

Как показывает международный опыт, интенсивный сплошной контроль, повышение штрафов и строгость обязательных требований не приводит к снижению ущерба, а лучших результатов достигают страны с развитой профилактикой и взвешенным риск-ориентированным подходом. К примеру, Франция отличается частыми проверками, которые проводят не только органы власти, но и организации, штрафами за любые нарушения, в результате чего достигнут результат по снижению ущерба ниже среднего по 28 странам Европейского союза. Похожее положение дел в Италии, где действует существенная «проверочная» нагрузка на малый и средний бизнес (более 30 % таких субъектов ежегодно проверяются в среднем не менее 2 раз), более чем в половине всех проверок инспектор не предъявляет перечень проверяемых требований и не сообщает, сколько времени займет проверка; более четырех контрольных (надзорных) органов одновременно ответственны за проверку требований в области охраны труда). К лидерам в части минимизации ущерба относятся США, Канада (с применением риск-ориентированного подхода за последние 15–20 лет число проверок сократилось вдвое, при росте количества компаний, действующих на рынке продовольствия и лекарств, в 2–4 раза), Великобритания, отличительными особенностями которой являются посещение инспектором подконтрольного субъекта для проверки риска; правоприменение, пропорциональное степени риска; меры по методическому и консультативному сопровождению; незначительное количество проверок¹⁰.

В мировой практике риск-ориентированный подход распространяется не только на проведение проверок на основе рисков, но и в реализации регулирования в условиях неопределенности и ограниченности ресурсов. Концепция «гибкого регулирования» предусматривает внедрение системы рисков на уровне целеполагания контрольного (надзорного) органа,

⁹ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы : распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р.

¹⁰ См.: *Blanc F. From chasing violations to managing risks. Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections // Edward Elgar Publishing. 2018.*

выбора способа реагирования на проблему в зависимости от потенциального риска¹¹.

Ранжирование рисков по степени их опасности позволяет не только повысить уровень безопасности и успешности реализации функций в соответствующих сферах, но и достичь экономии затрачиваемых средств и перенаправить их на другие цели: совершенствование информационных технологий и технических средств, информационную работу, консультирование и иные формы профилактики. В качестве положительного примера можно привести разрабатываемую Единую информационно-аналитическую систему Ространснадзора, в которой будут реализованы интерактивные сервисы для подконтрольных субъектов: перечень обязательных требований, консультирование по вопросам их трактовки и применения, реестр подконтрольных субъектов, категории рисков и методики распределения объектов по категориям, информация о публичных профилактических мероприятиях, семинарах и др.¹²

Одними из важных достижений реформирования контрольной (надзорной деятельности) в последние годы является усиление профилактических мер по сравнению с проверочными, активное внедрение системы управления риском, повышение прозрачности контроля (надзора)¹³. При этом по-прежнему существуют высокие административные барьеры для бизнеса, необходимость выполнения требований, не связанных с непосредственным причинением вреда, что приводит к коррупционным рискам¹⁴. Кроме того, граждане сомневаются в эффективности государственного контроля (надзора) – по опросу РАНХиГС, только около трети опрошенных чувствуют себя защищенными в результате деятельности органов государственного контроля (надзора)¹⁵.

Необходимо отметить, что в отдельных видах контроля (надзора) по инициативе самих контрольных (надзорных) органов данный подход применялся и ранее. Уже более 20 лет соответствующий подход внедряется в рамках надзора в области обращения с отходами, надзора в области гражданской обороны. С 2004 г. риск-ориентированный подход в таможенной сфере применяет ФТС России, с 2007 г. – ФНС России в

2022. № 2

¹¹ См.: *Black J., Baldwin R.* Really Responsive Risk-Based Regulation // *Law & Policy*. 2010. 32: 181–213. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2010.00318.x>

¹² См.: *Мамина О. И.* Административно-правовое регулирование транспортных отношений // *Транспортное право и безопасность*. 2020. № 1(33).

¹³ См.: *Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В.* Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // *Журнал российского права*. 2017. № 9. С. 34–46.

¹⁴ См.: *Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В.* Оценка результативности государственного контроля с позиции бизнеса : ключевые тенденции // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2020. № 2.

¹⁵ См.: *Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В.* Мониторинг реформы государственного контроля глазами граждан // *Экономическое развитие России*. 2019. № 10.

сфере налогового контроля. Внедрение риск-ориентированного подхода на системном уровне является одним из магистральных направлений реформирования контрольной (надзорной) деятельности в России в последние годы. Так, в ходе реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»¹⁶ (далее – приоритетная Программа) контрольным (надзорным) органам, являвшимися участниками реформы¹⁷, необходимо было внедрить риск-ориентированный подход в рамках реализации своих видов государственного контроля (надзора). Важность реализации соответствующего подхода отметил Президент России Владимир Путин в рамках ежегодного послания в 2018 г.: «Нужно сделать так, чтобы появление контролеров на предприятиях стало исключением. Это оправдано только на объектах с повышенным риском. В остальных случаях должны использоваться дистанционные методы контроля. В течение двух лет необходимо перевести всю систему контроля и надзора на риск-ориентированный подход»¹⁸.

До реформы контрольные (надзорные) органы осуществляли сплошные проверки своих подконтрольных субъектов, при этом доля охвата подконтрольных субъектов, в отношении которых проводились проверки, была крайне мала и не превышала 3 %¹⁹. Итогами внедрения риск-ориентированного подхода является значительное сокращение плановых проверок (в 2015 г. до активного внедрения риск-ориентированного подхода было проведено 1,5 млн проверок, в 2019 г. – 992 тыс. проверок)²⁰, при этом, согласно отчетам контрольных (надзорных) органов, уровень безопасности в контролируемых сферах не снизился, а во многих даже вырос за счет сокращения числа погибших, пострадавших, снижения уровня материального ущерба в результате правонарушений подконтрольных субъектов.

В рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности каждая административная процедура, действие, связанное с организацией и проведением проверки, может быть сопряжено с коррупционным риском. При этом успех в противодействии коррупции достигается не только карательными реакциями на уже случившиеся проявления, но и за счет выстраивания системы предупреждения и профилак-

¹⁶ Утверждена Протоколом Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12.

¹⁷ Изначально в реформе участвовали 12 федеральных контрольных (надзорных) органов: ФНС России, ФТС России, Роспотребнадзор, Ространснадзор, Ростехнадзор, Роструд, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Росздравнадзор, МЧС России, ФАС России, МВД России. С начала 2018 г. в число участников реформы вошли еще 4 ведомства: ФМБА России, Росрыболовство, Росалкогольрегулирование, Росавиация.

¹⁸ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>

¹⁹ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы : распоряжение Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р.

²⁰ ГАИС «Управление». Мониторинг контрольно-надзорной деятельности. URL: <https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824> (дата обращения: 21.03.2021).

тики коррупции²¹. Внедрение риск-ориентированного подхода способно снизить коррупционные риски в соответствующих административных процедурах.

Проанализировав опыт внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности, преимущественно положительный, возникает гипотеза о возможности применения данного метода в рамках борьбы с коррупцией в контрольных (надзорных) органах. Соответственно, в качестве подконтрольных субъектов будут выступать инспекторы органов контроля (надзора), в качестве подконтрольной среды – все процессы, связанные с подготовкой, осуществлением проверочной деятельности и оформлением ее результатов.

В мировой практике активно внедряется несколько методологий определения и минимизации коррупционных рисков с использованием риск-ориентированного подхода. Все они заключаются в изучении и оценке коррупционных рисков, на основе которых формируется набор превентивных мер, направленных на снижение рисков. Исключительно нормативный подход к антикоррупционной деятельности не позволяет в полной мере идентифицировать такие риски и направлять наибольшие усилия именно на высокие риски.

Одним из первых риск-ориентированный подход в борьбе с коррупцией использовала Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF) в 2012 г. в целях борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, причем риск-ориентированный подход являлся обязательным и основополагающим подходом в этой деятельности²².

В 2019 г. Совет Европы разработал методологию оценки коррупционных рисков, основой которой является оценка коррупционных рисков, позволяющая определить приоритетность соответствующих мер по снижению рисков²³. Методология включает в себя три основных этапа: идентификацию риска, анализ риска и оценку риска. Коррупционные риски, исходя из идеологии риск-ориентированного подхода, представляют собой произведение вероятности коррупции с масштабом вреда от нее («воздействие коррупции»). В рамках работы по оценке коррупционных рисков анализируются все процессы деятельности органа власти, для каждого из них определяется набор факторов уязвимости, которые делают коррупционные практики возможными, выделяются общие (про-

²¹ См.: *Илюшина М. Н.* Гражданско-правовые механизмы минимизации коррупционных рисков в договорных отношениях // *Законы России : опыт, анализ, практика.* 2019. № 8. С. 3.

²² См.: *The FATF recommendations (2012 – 2021). International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation.* Paris, France. 2021. URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

²³ См.: *Council of Europe. Rationale and outline of a Corruption Risk Assessment methodology.* 2019. URL: <https://rm.coe.int/eccd-cra-methodology-proposal-en/168098f194>

белы в регулировании) и субъективные риски (расположенность к коррупции), риски ранжируются по степени потенциальной опасности, для каждого риска определяются соответствующие меры по смягчению последствий. Должное внимание уделяется актуальности и качеству данных, используемых для отслеживания изменений, четкости критериев риска и пороговых значений, компетенции оценивающих специалистов. Как отмечается в документе, подобная методология может использоваться для оценки деятельности органов власти (в том числе контрольных/надзорных), анализа документов стратегического значения, национальных и ведомственных программ. Использование соответствующих методов успешно применяется в организациях, ставящих задачу минимизировать комплаенс-риски²⁴.

В 2015 г. Всемирная торговая организация выпустила руководство по составлению карт коррупционных рисков для таможенных органов стран – членов организации, в котором также сделан акцент на системе анализа и управления рисками²⁵. В руководстве содержится подробное описание различных этапов процесса картирования рисков, методология ранжирования и управления рисками, предлагаемые меры для их минимизации, модельная карта рисков с указанием предлагаемых мер воздействия, опросники для проведения глубинных интервью с сотрудниками таможенных служб и гражданами.

В мировой практике действует несколько международных и национальных стандартов в отношении коррупционных рисков²⁶:

1. Австралийский и новозеландский (2009): определение контекста – идентификация риска – анализ риска – оценка риска – управление риском.

2. Австралийский стандарт (2008): контроль мошенничества и коррупции: 12 этапов, включающих в себя определение целей, установление антимошеннической и антикоррупционной политики, планирование, мониторинг, развитие осознанности и пр.

3. COSO standard²⁷: 17 принципов, которые должны присутствовать в каждом институте (контроль среды – 5 принципов, оценка рисков – 4, контролируемые активности – 3, информация и коммуникация – 3, мониторинг – 2).

²⁴ См.: *Ahmed M., Biskup R. Anti-Corruption Risk Assessment*. 2013. URL: <https://magazine.ethisphere.com/anti-corruption-risk-assessment/>

²⁵ См.: World Customs Organization. Guide to corruption risk mapping. 2015. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/integrity/instruments-and-tools/risk_mapping_guide_june_2015.pdf?la=en

²⁶ См.: *Škrbec Jure. Corruption Risk Management: Addendum to the Risk Management Guidelines*. IPA twinning project Support to efficient prevention and fight against corruption. Skopje. 2016. URL: <https://ru.scribd.com/document/429785140/1-Corruption-Risk-Management-Adendum>

²⁷ См.: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary. 2013. URL: <https://www.coso.org/Documents/990025P-Executive-Summary-final-may20.pdf>

4. Конвенция ООН против коррупции (UNCAC) (вступила в силу в 2005 г.): процесс оценки коррупционных рисков включен в состав антикоррупционных стратегий. Основная суть положений: каждое государство-участник должно повышать осознанность в отношении риска коррупции, который присущ деятельности государственных служащих; повышение прозрачности и подотчетности общественных финансов; опубликование информации о риске коррупции в государственном управлении.

5. Техническое руководство к Конвенции (UNCAC). Цель: подготовка отчета по оценке рисков в уязвимых отраслях (выявляются на основе статистических данных, аудиторских заключений, исследований и прочих источников) с предложениями по последовательному обращению с ними.

6. OECD Public Sector Integrity – A framework for assessment: четыре фазы управления коррупцией / обеспечения добросовестности (integrity management): определение «рамки» (framework) – оценка угроз и рисков – применение мер – анализ результата и подотчетность. В процессе анализа рисков институт должен: (1) отметить «чувствительные» (уязвимые) процессы, (2) уязвимые функции, (3) определить «точки», наиболее подверженные нарушению добросовестности.

7. USAID Anti-corruption Assessment Handbook: в целом схож с предыдущей концепцией, более подробно описывает фазы управления коррупцией.

8. United Nations Global Compact Management: шестиступенчатая модель по оценке рисков (установление процедуры – определение рисков – оценка рисков – определение мер по минимизации рисков – вычисление «остаточного» риска – развитие плана действий в отношении рисков).

9. UNDP (United Nations Development Programme), INTOSAI (2004), SELF-ASSESSMENT INTEGRITY (SAINT MODEL) являются схожими моделями по плану действий, базирующимися на стандарте ISO 31000: выявление и классификация рисков, оценка и ранжирование рисков, разработка плана управления рисками, мониторинг результатов.

Рассмотренные международные стандарты, несмотря на их многообразие, в целом схожи в подходах к коррупционным рискам: необходимо выявить риск, оценить его, разработать меры по управлению им и затем провести мониторинг и контроль. Стандарты различаются по степени формализованности процедур: в более формальных моделях акцент делается исключительно на оценке рисков, в менее формальных уделяется большее внимание культуре организации, повышению добросовестности сотрудников, профилактике коррупционных нарушений.

В рамках оценки страновых стратегий внедрения риск-ориентированного подхода в борьбе с коррупцией заслуживает внимания опыт Франции, Австралии и Словении. По оценкам Европейского союза, Словения и Австралия являются ведущими странами в части внедрения системы управления коррупционными рисками, при этом их модели достаточно различаются:

Сравнение моделей управления коррупционными рисками
Австралии и Словении

Е. А. Артеменко. Риск-ориентированный подход как способ минимизации...

Австралия	Словения
Модель основана на одном стандарте (ISO 31 000)	Модель основана на 5 различных стандартах и методологиях
Процесс CRM: определение риска – анализ риска – оценка риска – обращение (treating) с риском – изменение существующих систем контроля – представление новых систем контроля (следующий этап различен)	
– представление новых методов по обнаружению коррупционного поведения – внедрение подхода по управлению риском	– определение ответственных за управление риском и установление дедлайнов – внедрение подхода по управлению риском
Управление коррупционными рисками: план по управлению коррупционными рисками (действия, требования к ресурсам, распределение обязанностей, временные рамки, требования к отчетности и мониторингу)	Управление коррупционными рисками: план по вопросам профессиональной этики (integrity plan) (определение того, насколько институт подвержен коррупции; установление ответственных за реализацию плана; описание организационных условий, персонала, рабочих процессов, подверженных коррупционному риску; оценка ключевых показателей и предложения по улучшению
Источники для определения риска: прошлый опыт организации, ежегодные аудиторские заключения, отчеты о внутренних проверках, опросы, мозговые штурмы, жалобы персонала и клиентов	
+ анкеты и интервью, наблюдение за деятельностью на рабочем месте	
Оценка рисков проводится каждые 3 года	Ежегодная оценка рисков
Санкции и контроль отсутствуют (именно в рамках модели)	
Институциональный уровень: рабочая группа Национальный уровень: независимая государственная комиссия по противодействию коррупции (Independent State AC Commission)	Институциональный уровень: рабочая группа и integrity-менеджер Национальный уровень: независимая государственная комиссия по предотвращению коррупции (Independent State Commission for the Prevention of Corruption)

При общей схожести моделей между ними существуют большие различия. Австралийская модель является более формализованной, ориентируется в основном на анализ процессов и факторов, влияющих на процессы. Словенская модель в основном отталкивается от поведенческих паттернов, на которые влияют условия и процессы внутри организации, внутренний настрой и мотивация сотрудников.

Французская модель антикоррупционной политики в государственном секторе во многом ориентируется на поведенческие особенности чиновников и имеет следующие особенности²⁸:

1. Вовлечение топ-менеджмента организации госсектора во внедрение антикоррупционной системы: меры включают в себя публичное обещание руководства относиться к неподобающему поведению с «нулевой» терпимостью, определение выявления коррупции приоритетным направлением внутриорганизационной деятельности, последовательное использование дисциплинарных санкций.

2. Кодекс поведения: документ должен иметь четко определенные положения, адресованные ключевым рискам (которые были определены в ходе составления карты рисков), т. е. общие этические принципы имплементированы в специальное руководство с набором правил по поведению сотрудников в повседневных ситуациях.

3. Составление карты рисков: определение внутренних и внешних процессов, в которые вовлечены представители организации – определение индивидуальных ролей и обязанностей в пределах каждого процесса – установление контролирующих процедур для высокорисковых операций.

4. Система корпоративного информирования о фактах коррупции (Internal whistleblowing system): процедуры корпоративного информирования должны быть доведены до сведения каждого сотрудника.

5. Процедуры проведения проверок третьей стороной (Third-Party Due Diligence Procedures): «third party» для госсектора – любая сторона вне организации (участники торгов, получатели грантов, соискатели работы).

6. Внутренний мониторинг и системы оценки.

7. «Антикоррупционный» тренинг (Corruption Risk Training): проводится для всех сотрудников, в разной степени подверженных коррупционному риску; организации должны обладать различными форматами данного тренинга: индивидуальное обучение, специальные ежегодные сессии, материалы для самостоятельного обучения и пр.

Интересен пример составления карты коррупционных рисков в управлении земельными ресурсами в странах Тропической Африки²⁹. В этих странах земля и земельные права обладают большим значением, в сельских районах земля является основным источником дохода для многих людей и наиболее важным источником занятости, а коррупция в управ-

²⁸ См.: French Anti-Corruption Agency. Guidelines to help private and public sector entities prevent and detect corruption, influence peddling, extortion by public officials, unlawful taking of interest, misappropriation of public funds and favoritism. 2017. URL: https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/French_Anticorruption_Agency_Guidelines.pdf

²⁹ См.: *Tump R.* Land Corruption Risk Mapping. Developing a handbook on how to identify and tackle corruption risks in land governance // SLE PUBLICATION SERIES. 2017. S270-1. Berlin. URL: <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/3869/270-1.pdf?sequence=1>

лении земель может усилить продовольственный кризис и привести к голоду и бедности. Для определения главных коррупционных рисков были проведены стратегические сессии, на которых были рассмотрены: деятельность по управлению землей, вовлеченные в этот процесс акторы, выявленные коррупционные риски. В результате были выявлены фальсификации властей в отношении земли (перевод земли из государственной собственности в частную, первоначальная регистрация земли, ее передача другим собственникам – каждый этап рассмотрен достаточно подробно, указаны коррупционные риски на каждой стадии).

В результате этой работы были составлены рекомендации для государственных институтов:

- перевод документов в электронный вид (с целью избежать проблемы фальсификации данных);
- введение новых методов распространения информации о покупке/продаже земли;
- оценка издержек;
- гармонизация компетенций между институтами и министерствами.

Многие страны используют подходы в управлении коррупционными рисками и достигают определенных положительных результатов. В МВД Румынии методология оценки рисков применяется в определенных областях риска, например контроль за письменными экзаменами для получения водительского удостоверения (централизованная база заданий, видеонаблюдение, ограничения по числу экзаменуемых, дополнительные требования к транспортному средству и т. д.); при трудоустройстве (централизация процесса организации конкурса, видеозапись экзаменов, проверка тестов в присутствии кандидатов и т. д.). Каждому централизованному государственному учреждению Румынии предписано создать собственную отраслевую антикоррупционную стратегию, используя общую методологию³⁰.

В ряде стран (Грузия, Украина, Армения) одним из наиболее высоких коррупционных рисков признаны нарушения в декларировании доходов должностными лицами. В качестве мер по минимизации данного риска проводилась модернизация системы декларирования доходов: на Украине и в Грузии внедрена автоматизированная система декларирования дохода, которая выполняет автоматический анализ рисков для деклараций и сравнивает декларации одного и того же лица, проводит перекрестную проверку данных с внешними реестрами и базами данных. После проверки каждой декларации присваивается рейтинг риска, который может вызвать его полную перепроверку³¹.

В Бразилии совместно с Всемирным банком была разработана система искусственного интеллекта, которая, в рамках применения систе-

³⁰ См.: ОЭСР. Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии, достижения и проблемы, 2016-2019 гг. 2020. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-RUS.pdf>

³¹ См.: Там же.

мы оценки рисков, по 225 признакам выявляет факты мошенничества в процессе государственных закупок³². Система содержит следующие структуры анализа: анализ заявок, контрактов и публичных обращений (ALICE); анализ споров в электронных торгах (ADELE); комплексный мониторинг для контроля приобретения (MONICA); система руководства по фактам и доказательствам для аудитора (SOFIA). Эти механизмы были интегрированы в рабочий процесс аудита с 2015 г. для развития системы потребления информации и противодействия коррупции. По информации Всемирного банка, на данный момент система привела к выявлению сотен случаев высокого риска коррупции – фирм с высокой вероятностью того, что они являются подставными компаниями, связанных фирм, конкурирующих друг с другом, государственных служащих.

На Украине в рамках финансового контроля выстроена система анализа и управления коррупционными рисками, включающая три этапа: анализ внешней и внутренней среды (международное взаимодействие, структура, сложность и разнообразность операций, их объемов и размеров), составление и апробация карты рисков (идентификация, структурирование, критерии оценки рисков, определение уровня рисков), определение и реализация мероприятий по контролю за высокорисковыми клиентами (в зависимости от выявленных рисков). Система предусматривает индивидуальный подход к формированию уровня риска с учетом выявления и оценки рисков, тем самым исключая ненужные процессы и позволяя фокусироваться исключительно на важных рисках³³.

Согласно данным OECD, в ряде стран Восточной Европы оценка коррупционных рисков проводится в отдельных сферах (к примеру, в Армении – это здравоохранение, образование, правоохранительные органы, сфера налогов), на основе которых формируется план действий. Однако существуют серьезные препятствия для проведения такой оценки – низкое финансирование, субъективность исследований (отчеты неправительственных организаций и самих органов власти существенно отличаются друг от друга)³⁴.

В рамках Антикоррупционной стратегии Великобритании на 2017–2022 гг. Правительство страны планирует использовать механизмы Big

³² См.: *Neves F., Batista da Silva P., Menezes de Carvalho H.* Artificial ladies against corruption: searching for legitimacy at the Brazilian Supreme Audit Institution // *Revista de Contabilidade e Organizações*. 2019. Vol. 13, p. 30–49. URL: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/2352/235260267018/html/index.html>

³³ См.: *Плескун И. В.* Усовершенствование методического инструментария риск-контроля клиентов банка в контексте реализации эффективного риск-ориентированного подхода // *Бизнес-информ*. 2019. № 12. С. 302–310. URL: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-12-302-310>

³⁴ См.: ОЭСР. Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии, достижения и проблемы, 2016–2019 гг. 2020. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-RUS.pdf>

Data и искусственного интеллекта в рамках оценки и борьбы с коррупционными рисками при осуществлении государственных закупок³⁵.

В проекте «Оценки коррупционных рисков в специальных рискованных зонах»³⁶ предусматривается акцент на коррупционных рисках, возникающих в госзакупках (наиболее коррупционнoемкая сфера) и при потенциальном конфликте интересов. При этом сферы, в которых возможен конфликт интересов, определяются благодаря комплексному исследованию, включающему в себя опросы должностных лиц органов власти, бизнеса, экспертов.

Анализ международного опыта показывает эффективность использования риск-ориентированного подхода при оценке коррупционных рисков, в том числе из-за ограничения финансирования и отсутствия возможности сплошного мониторинга всех коррупционных рисков. OECD рекомендует государствам разрабатывать и внедрять методологию оценки рисков для формирования политики добропорядочности в публичном секторе, кодексы поведения для отдельных областей и областей повышенного риска. При этом целесообразно определять риски и управлять ими не только на основе официальной отчетности самих органов власти, но и с использованием данных неправительственных, общественных, экспертных и деловых объединений в соответствующих сферах.

Одним из направлений приоритетной Программы являлся проект по внедрению системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности (далее – Проект по профилактике коррупции). Одной из задач данного проекта являлось утверждение пилотными федеральными органами исполнительной власти карт коррупционных рисков (далее – ККР), на основании которых определялись правовые и организационные меры по выявлению и минимизации коррупционных рисков³⁷. Данные документы должны были стать механизмом, инструментом по выстраиванию системной, целостной работы по борьбе с коррупцией на ведомственном уровне.

В настоящее время утверждены 16 ведомственных ККР: помимо участников реформы (МЧС России, Росздравнадзор, Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Ространснадзор, Рос-

³⁵ См.: UK Government. UK anti-corruption strategy 2017 to 2022. 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022>

³⁶ См.: Montenegro Ministry Of Finance. (2011) Corruption Risk Assessment In Special Risk areas. Strategy for the Fight against Corruption and Organised Crime for the period 2010-2014. Podgorica. July, 2011. P. 73. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wsCiKgG5jz0J:www.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/DG/Corruption/Corruption%2520risk%2520assessment%2520in%2520special%2520risk%2520areas_DACI.pdf+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru

³⁷ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12).

труд, ФАС России, ФНС России, ФТС России) ККР утвердили Минэкономразвития России, Рослесхоз, Росреестр, Росархив³⁸.

В рассмотренных ККР подробно описаны коррупционные риски, относящиеся ко всему спектру задач федерального контрольного (надзорного) органа, а не только к контрольно-надзорной деятельности, отражены такие проблемные вопросы, как навязывание продукции и услуг, внедрение мер дистанционного контроля (без личного участия в проверке инспектора), представлены многочисленные меры по минимизации рисков (автоматизация процессов, изменения нормативных правовых актов, внутренний контроль, внедрение принципов риск-ориентированного подхода, ротация государственных служащих, профилактические мероприятия и др.).

При этом необходимо отметить существенные недостатки ККР.

Рассмотренные карты представляют собой библиотеку возможных коррупционных практик, возникающих в контрольных (надзорных) органах, а также формальный, неструктурированный набор различных мероприятий, направленных на минимизацию возможных коррупционных рисков, но не связанных между собой, что говорит о недостаточной системности подхода. В ККР можно отметить формальный подход к описанию антикоррупционных мероприятий для отдельных административных процессов, описание мероприятий носит общий характер, отсутствует конкретика, ведомственная специфика.

В рамках выстраивания четкой работы по борьбе с коррупцией представляется необходимым выработать и закрепить нормативно концептуальные идеологические положения, объясняющие методологические основы по борьбе с коррупцией, описать цели, задачи, в том числе и самой ККР, круга лиц, на которых распространяется действие документа. Важно отметить, что коррупционный риск определяется не по отношению к определенному должностному лицу, а ко всем процессам, возникающим при осуществлении деятельности органа власти, в том числе при реализации контрольно-надзорных функций. Существует также проблема подмены определенных антикоррупционных мероприятий общими предложениями по совершенствованию контрольно-надзорных функций (к примеру, внедрение принципов риск-ориентированного подхода, установление регламентных сроков, контроль за соблюдением со стороны одного из подразделений и др.), отсутствие четкой связи между причиной коррупционного риска, его последствием и предлагаемыми мерами.

С точки зрения прикладного документа в ККР отсутствует определение наиболее приоритетных задач, ранжирование коррупционных рисков по степени потенциального ущерба. Это подтверждает основную гипотезу статьи, при этом внедрение системы управления рисками соответствует передовым международным практикам в отношении борьбы с коррупцией на ведомственном уровне.

³⁸ Утверждены ведомственными приказами в период с 2017 по 2021 г.

С целью построения практического руководства к созданию системы противодействия коррупции в федеральном контрольном (надзорном) органе власти представляется целесообразным определить нормативно общую методологическую часть (цели, задачи, принципы и др.), а в ККР обеспечить операционную возможность внедрения антикоррупционных мер на различных уровнях: от руководителя до инспектора, на уровне центрального аппарата и территориального органа.

Риск-ориентированный подход к созданию системы противодействия коррупции предполагает, кроме мероприятий, направленных на снижение коррупционного риска в отдельных процессах, проведение антикоррупционных мероприятий общей направленности. К подобным мероприятиям относятся:

- управление конфликтом интересов (на всех этапах контрольно-надзорной деятельности с выборочными случайными проверками аффилированности);

- прозрачность осуществления антикоррупционных мер и открытость полученных результатов для широкой общественности (публикация результатов антикоррупционной деятельности на сайте контрольного (надзорного) органа);

- «ротация» государственных служащих как по функционалу, так и по положению в организационно-штатной структуре;

- наличие «горячей линии» для подконтрольных субъектов.

Эти мероприятия применимы ко всем процессам, их целесообразно указать в начале ККР как антикоррупционные мероприятия общего характера. Среди антикоррупционных мероприятий общего характера не указано такое важное мероприятие, как «пример высшего руководства»: стиль поведения, задаваемый руководством (в мировой практике – «The tone from the top»³⁹), описывающий корпоративные ценности всего органа власти, а именно нулевую терпимость к коррупции. Этот принцип широко применяется в мировой практике и является одним из основополагающих, стержневых при борьбе с коррупцией, мошенничеством и иными этическими рисками в органах власти и организациях⁴⁰.

В рассматриваемых ККР представлены исключительно «линейные» коррупционные риски (разовое коррупционное действие, совершенное одним должностным лицом) и, как следствие, меры по их минимизации.

Представляется необходимым проанализировать деятельность должностных лиц контрольных (надзорных) органов на предмет не только разовых коррупционных действий, рассчитанных на сиюминутное, однократное получение материальной выгоды, но и на предмет систематиче-

³⁹ См.: *Dent P., Campbell G.* The tone from the top the critical and misunderstood trickle down anti-corruption control // Deloitte LLP. 2016. URL: http://afptoronto.org/wp-content/uploads/2016/04/Tone-at-the-Top_Final_April_16.pdf

⁴⁰ См.: *Groves T., Osborne J., Tomlinson-Roe I., Tracey J.* Tone from the Top. Transforming words into action // PricewaterhouseCoopers LLP. 2010. URL: <https://pwc.blogs.com/files/tone-from-the-top.pdf>

ского коррупционного поведения одного или группы должностных лиц, направленного на многократное получение в прямом и косвенном виде материальных и нематериальных выгод, усиление (ослабление) контроля по отношению к различным подконтрольным субъектам и др. Для этого необходимо выявить соответствующие коррупционные факторы, привести их в ККР, провести работу по ранжированию их по степени риска. В Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96, отражены основные из них (конфликт интересов, неопределенность толкования норм, широкая вариация действий, процедур, выборочное изменение предмета контроля и др.).

Предложения по совершенствованию ККР

1. Основным предложением по совершенствованию ККР является применение риск-ориентированного подхода в рамках анализа коррупционных рисков и способов их минимизации. Контрольному (надзорному) органу необходимо выявить наиболее масштабные и потенциально опасные коррупционные риски (на основе статистической информации – количества заведенных уголовных и административных дел по коррупционным статьям, на основе оценки потенциального вреда и вероятности возникновения риска) и направить большую часть усилий на администрирование данных рисков. При этом целесообразно выделить наиболее потенциально опасные риски как для самого ведомства, так и для подконтрольных субъектов, определить критерии выделения процессов, характеризующихся высоким риском коррупционного правонарушения (вероятность совершения коррупционного правонарушения, частота в современной правоприменительной практике; недостаточность мер, предпринятых ведомством для предотвращения коррупционных правонарушений в данный момент; высокий уровень общественной опасности последствий коррупционного правонарушения), определить наиболее действенные способы минимизации рисков, на которые требуется сосредоточить наибольшее внимание ведомства.

2. В рамках внедрения риск-ориентированного подхода также возможно сформировать профили риска должностных лиц на основании различных факторов, в зависимости от:

1) коррупционного потенциала самой должности:

– потенциальный вред возможных коррупционных проявлений: масштаб, вовлеченность сотрудников и подконтрольных субъектов, потенциальный вред от сокрытия информации о нарушениях/потенциальный вред от необоснованной административной нагрузки на предпринимателей и др.;

– вероятность возникновения: анализ должности на предмет ее коррупциогенности, количество нарушений коррупционной направленности, выявленное должностными лицами, занимавшими эту должность и др.;

2) поведения самого должностного лица (количество нарушений коррупционной направленности, их масштаб, степень участия должностного лица и др.).

По итогам внедрения и апробации статической модели управления коррупционными рисками целесообразно внедрить динамическую модель управления коррупционными рисками должностных лиц контрольных (надзорных) органов, когда в зависимости от изменения категории риска будут применяться либо карательные, либо поощряющие меры по отношению к конкретному должностному лицу.

При повышении категории риска при выявленных нарушениях автоматически назначаются различного рода санкции: выборочные служебные проверки деятельности, замедление продвижения по службе, депремирование, обязательный перевод на должность с низким коррупционным риском, увольнение.

При понижении (не повышении) категории риска, при нахождении на заведомо низкой категории риска необходимо внедрять меры поощрения: премирование, нематериальные поощрения, продвижение по службе, иные меры.

Соответствующая система сможет выявлять должностных лиц, склонных к коррупционным проявлениям, и не допускать совершение ими действий коррупционной направленности, а также стимулировать к добросовестному исполнению должностных обязанностей и полномочий в рамках реализации государственных функций.

3. Одним из возможных направлений развития ККР является анализ международного опыта противодействия коррупции и внедрение отдельных решений и инструментов, с учетом отечественной специфики, ведомственных особенностей отдельных контрольных (надзорных) органов (задачи, функции органов власти, организация деятельности, выстраивание процессов, функциональные и управленческие особенности и др.). К примеру, действующие ККР целесообразно дополнить следующими блоками, основанными на передовом международном опыте:

– сформировать регламент процесса управления рисками (например, при возникновении нештатных ситуаций), предлагаемые этапы: определение риска – анализ риска – оценка риска – обращение с риском – изменение существующих систем контроля – представление новых систем контроля – определение ответственных за управление риском и установление дедлайнов – внедрение подхода по управлению риском, ежегодная оценка рисков для совершенствования ККР (опыт Словении);

– разработать формализованный план по управлению коррупционными рисками с определением действий, распределением обязанностей и установлений временных рамок (дедлайнов) и требований к отчетности и мониторингу; использовать анкетирование и интервьюирование сотрудников (опыт Австралии);

– внедрить системы «антикоррупционного» тренинга: ввести различные форматы курсов, обязательные для прохождения каждым сотрудни-

ком, к примеру специальные ежегодные сессии/семинары, онлайн-курсы, занятия в малых группах/индивидуальное обучение (опыт Франции);

– проводить воркшопы/брейнштормы для сотрудников с обсуждением рисков конкретной группы (опыт африканских стран);

– использовать механизмы Big Data и искусственного интеллекта в рамках оценки и борьбы с коррупционными рисками, проверки аффилированности (опыт Великобритании). РАНХиГС, анализируя данные ООН, ОЭСР, Всемирного банка, приходит к выводу о наличии прямой высокой корреляции между развитием электронного правительства, инновационных технологий и индексом восприятия коррупции⁴¹;

– определение наиболее коррупционноопасных функций ведомств на основе опроса должностных лиц, бизнеса, экспертов (опыт Черногории).

4. В рамках совершенствования ККР необходимо учитывать положения Национального плана противодействия коррупции на 2021–2024 гг., утвержденного Указом Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 (далее – Национальный план противодействия коррупции), включающего:

– уточнение понятий «конфликт интересов», «личная заинтересованность», «лица, находящиеся в близком родстве или свойстве», «иные близкие отношения» на основе анализа правоприменительной практики и зарубежного опыта, с участием представителей научного и экспертного сообщества;

– пресечение мер необоснованного давления в рамках контрольной (надзорной) деятельности;

– анализ практики применения цифровых технологий при реализации контрольных (надзорных) функций и минимизации коррупционных рисков, связанных с применением таких технологий;

– совершенствование порядка контроля за предоставлением полных и достоверных сведений о расходах, доходах и имуществе должностных лиц, их возможной аффилированности с субъектами контроля;

– повышение эффективности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;

– развитие инструментов обратной связи, в рамках которых граждане, подконтрольные субъекты могут сообщать о возможных коррупционных проявлениях в условиях конфиденциальности;

– развитие взаимодействия между органами власти и предпринимательским сообществом по вопросам противодействия коррупции.

Каждая из указанных мер направлена на выявление и недопущение определенных коррупционных рисков различных типов (правовые, организационные, профилактические) и задачу контрольных (надзорных) органов применять эти меры сообразно с потенциальным уровнем вреда, акцентируя повышенное внимание на наиболее потенциально опасные риски.

Противодействие коррупции является одной из основополагающих задач государства и органов власти, в частности контрольных (надзор-

⁴¹ См.: Цифровое будущее государственного управления по результатам / Е. И. Добролюбова [и др.]. М., 2019.

ных) органов. При этом деятельность контрольных (надзорных) органов, непосредственно связанная с необходимостью прямого взаимодействия с бизнесом, сопряжена с большим количеством коррупционных рисков. Многие из таких рисков известны и линейны, некоторые из них представляют собой сложные коррупционные схемы, в которые вовлечено большое количество должностных лиц различного уровня, и реализация этих преступных схем представляет наиболее серьезный ущерб.

Нужно отметить, что в настоящее время в России выстроена серьезная, многоплановая нормативно-правовая и организационная работа по борьбе с коррупцией в органах власти, в том числе контрольных (надзорных) органах. Одним из важнейших инструментов такой работы являются карты коррупционных рисков, в которых аккумулируются и анализируются возможные коррупционные риски и прописаны конкретные меры по их выявлению, минимизации и недопущению. Вместе с тем такую деятельность сложно назвать полностью эффективной – в контрольных (надзорных) органах нередко выявляются коррупционные случаи, в частности в рамках реализации многоуровневых коррупционных схем, представители бизнеса отмечают недостаточную действенность ККР как инструмента противодействия коррупции, неэффективность и закрытость антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, использование проверок в коррупционных целях ввиду недостаточности мер административной ответственности должностных лиц (ст. 19.6.1 КоАП РФ предусматривает ответственность только в определенной части нарушений при проведении проверок), административное приостановление деятельности как распространенный элемент давления на бизнес, необоснованное навязывание платных услуг и др.⁴²

Для решения указанных проблем, помимо общих постоянных мер по противодействию коррупции, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции, ККР, целесообразно ранжировать коррупционные риски по степени потенциальной опасности и делать отдельный акцент на борьбе с ними, в том числе ввиду отсутствия возможности обеспечения внутреннего контроля за каждым должностным лицом, каждым процессом в рамках организации и проведения контрольных (надзорных) мероприятий. Данный подход подтвержден современной международной практикой и реализуется во многих странах мира, отличных по уровню коррупции. В рамках настоящего исследования, проведенного на основе изучения передового мирового опыта и отечественной практики, были подтверждены гипотезы о целесообразности внедрения системы управления рисками в рамках борьбы с коррупцией, об отсутствии в отечественной практике риск-ориентированного подхода в рамках борьбы с коррупционными проявлениями и, как следствие, отсутствии приоритизации коррупционных рисков.

⁴² Реестр системных проблем российского бизнеса, доклад уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации, 2021. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/3.pdf>

В результирующей части исследования предложен подход по внедрению риск-ориентированного подхода при составлении ККР, который может быть эффективным для всех контрольных (надзорных) органов с дальнейшим распространением на все органы государственной власти.

Библиографический список

Бернштайн Питер Л. Против богов : замечательная история риска. М. : Изд. ЗАО «Олимп – Бизнес», 2000. 396 с.

Илюшина М. Н. Гражданско-правовые механизмы минимизации коррупционных рисков в договорных отношениях // *Законы России : опыт, анализ, практика.* 2019. № 8. С. 3.

Мамина О. И. Административно-правовое регулирование транспортных отношений // *Транспортное право и безопасность.* 2020. № 1 (33).

Международная финансовая корпорация (IFC) при поддержке Шведского агентства по международному развитию и сотрудничеству (Sida) в рамках консультативной помощи IFC в Беларуси по улучшению деловой среды в республике // *Управление рисками в надзорной деятельности : обзор методологии и практики применения.* IFC. 2008. 71 с.

Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // *Журнал российского права.* 2017. № 9. С. 34–46.

ОЭСР. Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии, достижения и проблемы, 2016–2019 гг. 2020. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-RUS.pdf>

Плескун И. В. Усовершенствование методического инструментария риск-контроля клиентов банка в контексте реализации эффективного риск-ориентированного подхода // *Бизнес-информ.* 2019. № 12. С. 302–310. URL: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-12-302-310>

Цифровое будущее государственного управления по результатам / *Е. И. Добролюбова [и др.].* М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 114 с.

Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Мониторинг реформы государственного контроля глазами граждан // *Экономическое развитие России.* 2019. № 10.

Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Оценка результативности государственного контроля с позиции бизнеса : ключевые тенденции // *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2020. № 2.

Ahmed M., Biskup R. Anti-Corruption Risk Assessment. 2013. URL: <https://magazine.ethisphere.com/anti-corruption-risk-assessment/>

Becker G. S. Crime and punishment: An economic approach. The economic dimensions of crime // Springer. 1968. P. 13–68.

Black J., Baldwin R. Really Responsive Risk-Based Regulation // *Law & Policy.* 2010. 32: 181-213. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2010.00318.x>

Blanc F. From chasing violations to managing risks. Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections // Edward Elgar Publishing. 2018. 384 p.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary.

2013. URL: <https://www.coso.org/Documents/990025P-Executive-Summary-final-may20.pdf>

Council of Europe. Rationale and outline of a Corruption Risk Assessment methodology. 2019. URL: <https://rm.coe.int/eccd-cra-methodology-proposal-en/168098f194>

Dent P., Campbell G. The tone from the top the critical and misunderstood trickle down anti-corruption control // Deloitte LLP. 2016. URL: http://afptoronto.org/wp-content/uploads/2016/04/Tone-at-the-Top_Final_April_16.pdf

Edwards Ch. Entrepreneurs and Regulations: Removing State and Local Barriers to New Business // Cato Institute, Policy Analysis № 916. 2021, May 5. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3852154>

FATF (2021) *The FATF recommendations (2012 – 2021)*, International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, Paris, France. URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

French Anti-Corruption Agency. Guidelines to help private and public sector entities prevent and detect corruption, influence peddling, extortion by public officials, unlawful taking of interest, misappropriation of public funds and favoritism. 2017. URL: https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/French_Anticorruption_Agency_Guidelines.pdf

Groves T., Osborne J., Tomlinson-Roe I., Tracey J. Tone from the Top. Transforming words into action // PricewaterhouseCoopers LLP. 2010. URL: <https://pwc.blogs.com/files/toner-from-the-top.pdf>

Hampton P. The Hampton Review – Final Report – Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement // HM Treasury. 2005. 147 p.

Montenegro Ministry Of Finance. (2011) Corruption Risk Assessment In Special Risk areas. Strategy for the Fight against Corruption and Organised Crime for the period 2010–2014. Podgorica. July, 2011. P. 73. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wsCiKgG5jz0J:www.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/DG/Corruption/Corruption%2520risk%2520assessment%2520in%2520special%2520risk%2520areas_DACI.pdf+%&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru

Neves F., Batista da Silva P., Menezes de Carvalho H. Artificial ladies against corruption: searching for legitimacy at the Brazilian Supreme Audit Institution // Revista de Contabilidade e Organizações. 2019. Vol. 13. P. 30–49. URL: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/2352/235260267018/html/index.html>

OTIF An Introduction to the Basic Principles of Risk Assessment, Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail. 2005. 18 p.

Škrbec Jure. Corruption Risk Management: Addendum to the Risk Management Guidelines. IPA twinning project Support to efficient prevention and fight against corruption. Skopje. 2016. URL: <https://ru.scribd.com/document/429785140/1-Corruption-Risk-Management-Adendum>

Treisman D. What have we learned about the causes of corruption from ten years of crossnational empirical research? // Annual Review of Political Science. 2007. 10 (1), 211–44.

Tump R. Land Corruption Risk Mapping. Developing a handbook on how to identify and tackle corruption risks in land governance // SLE PUBLICA-

TION SERIES. 2017. S270-1. Berlin. URL: <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/3869/270-1.pdf?sequence=1>

UK Government. UK anti-corruption strategy 2017 to 2022. 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022>

Van der Heijden Jeroen. Risk Governance and Risk-Based Regulation: A Review of the International Academic Literature // SSRN Electronic Journal. 2019. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3406998> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3406998>

World Customs Organization. Guide to corruption risk mapping. 2015. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/integrity/instruments-and-tools/risk_mapping_guide_june_2015.pdf?la=en

References

Bernshhtajn Piter L. Protiv bogov: Zamechatel'naya istoriya riska // Izd. ZAO «Olimp – Biznes». 2000. 396 p.

Ilyushina M. N. Grazhdansko-pravovye mekhanizmy minimizatsii korrupcionnykh riskov v dogovornyykh otnosheniyah // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2019. № 8. S. 3.

Mamina O. I. Administrativno-pravovoe regulirovanie transportnykh otnoshenij // Transportnoe pravo i bezopasnost'. 2020. № 1(33).

Mezhdunarodnaya finansovaya korporatsiya (IFC) pri podderzhke SHvedskogo agentstva po mezhdunarodnomu razvitiyu i sotrudnichestvu (Sida) v ramkah konsultativnoy pomoshchi IFC v Belarusi po uluchsheniyu delovoy sredy v respublike // Upravlenie riskami v nadzornoj deyatelnosti: obzor metodologii i praktiki primeneniya. IFC. 2008. 71 s.

Nozdrachev A.F., Zyryanov S.M., Kalmykova A.V. Reforma gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya // ZHurnal rossijskogo prava. 2017. № 9. S. 34–46.

OESR. Reformy v sfere bor'by s korrupciej v stranah vostochnoj Evropy i central'noj Azii, dostizheniya i problemy, 2016-2019 gg. 2020. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-RUS.pdf>

Pleskun I. V. Uovershenstvovanie metodicheskogo instrumentariya risk-kontrolya klientov banka v kontekste realizatsii effektivnogo risk-orientirovannogo podhoda // Biznes-Inform. 2019. №12. С. 302–310. URL: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-12-302-310>

Cifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam E. I. Dobrolyubova [et al.] // Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS. 2019. 114 s.

Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Pokida A. N., Zybunovskaya N. V. Monitoring reformy gosudarstvennogo kontrolya glazami grazhdan // Ekonomicheskoe razvitie Rossii. 2019. № 10.

Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Pokida A. N., Zybunovskaya N. V. Ocenka rezul'tativnosti gosudarstvennogo kontrolya s pozitsii biznesa: klyuchevye tendencii // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2020. № 2.

Ahmed M., Biskup R. Anti-Corruption Risk Assessment. 2013. URL: <https://magazine.ethisphere.com/anti-corruption-risk-assessment/>

Becker G. S. Crime and punishment: An economic approach. The economic dimensions of crime // Springer. 1968. P. 13–68.

Black J. and Baldwin R. Really Responsive Risk-Based Regulation // Law & Policy. 2010. 32: 181-213. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2010.00318.x>

Blanc F. From chasing violations to managing risks. Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections // Edward Elgar Publishing. 2018. 384 p.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary. 2013. URL: <https://www.coso.org/Documents/990025P-Executive-Summary-final-may20.pdf>

Council of Europe. Rationale and outline of a Corruption Risk Assessment methodology. 2019. URL: <https://rm.coe.int/eccd-cra-methodology-proposal-en/168098f194>

Dent P., Campbell G. The tone from the top the critical and misunderstood trickle down anti-corruption control // Deloitte LLP. 2016. URL: http://afptoronto.org/wp-content/uploads/2016/04/Tone-at-the-Top_Final_April_16.pdf

Edwards Ch. Entrepreneurs and Regulations: Removing State and Local Barriers to New Business // Cato Institute, Policy Analysis No. 916. 2021, May 5. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3852154>

FATF (2021) *The FATF recommendations (2012 – 2021), International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*, Paris, France. URL: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

French Anti-Corruption Agency. Guidelines to help private and public sector entities prevent and detect corruption, influence peddling, extortion by public officials, unlawful taking of interest, misappropriation of public funds and favoritism. 2017. URL: https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/French_Anticorruption_Agency_Guidelines.pdf

Groves T., Osborne J., Tomlinson-Roe I., Tracey J. Tone from the Top. Transforming words into action // PricewaterhouseCoopers LLP. 2010. URL: <https://pwc.blogs.com/files/toner-from-the-top.pdf>

Hampton P. The Hampton Review – Final Report – Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement // HM Treasury. 2005. 147 p.

Montenegro Ministry Of Finance. (2011) Corruption Risk Assessment In Special Risk areas. Strategy for the Fight against Corruption and Organised Crime for the period 2010–2014. Podgorica. July, 2011. P. 73. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wsCiKgG5jz0J:www.undp.org/content/dam/montenegro/docs/publications/DG/Corruption/Corruption%2520risk%2520assessment%2520in%2520special%2520risk%2520areas_DACI.pdf+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru

Neves F., Batista da Silva P., Menezes de Carvalho H. Artificial ladies against corruption: searching for legitimacy at the Brazilian Supreme Audit Institution // Revista de Contabilidade e Organizações. 2019. Vol. 13, P. 30–49. URL: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/2352/235260267018/html/index.html>

OTIF An Introduction to the Basic Principles of Risk Assessment, Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail. 2005. 18 p.

Škrbec Jure. Corruption Risk Management: Addendum to the Risk Management Guidelines. IPA twinning project Support to efficient prevention

and fight against corruption. Skopje. 2016. URL: <https://ru.scribd.com/document/429785140/1-Corruption-Risk-Management-Adendum>

Treisman D. What have we learned about the causes of corruption from ten years of crossnational empirical research? // *Annual Review of Political Science*. 2007. 10 (1), 211–44.

Tump R. Land Corruption Risk Mapping. Developing a handbook on how to identify and tackle corruption risks in land governance // *SLE PUBLICATION SERIES*. 2017. S270-1. Berlin. URL: <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/3869/270-1.pdf?sequence=1>

UK Government. UK anti-corruption strategy 2017 to 2022. 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022>

Van der Heijden Jeroen. Risk Governance and Risk-Based Regulation: A Review of the International Academic Literature // *SSRN Electronic Journal*. 2019. URL: <https://ssrn.com/abstract=3406998> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3406998>

World Customs Organization. Guide to corruption risk mapping. 2015. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/integrity/instruments-and-tools/risk_mapping_guide_june_2015.pdf?la=en

Для цитирования:

Артеменко Е. А. Риск-ориентированный подход как способ минимизации коррупции в контрольно-надзорной деятельности // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2022. № 2 (49). С. 94–120. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/94-120>

Recommended citation:

Artemenko E. A. Risk-based approach as a way to minimize corruption in control and supervisory activities // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2022. № 2 (49). P. 94–120. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/2/94-120>

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Артеменко Е. А., эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики, руководитель проектов некоммерческого фонда Аналитического центра «Форум», ведущий аналитик АО «БАРС Груп»

E-mail: artemenkoea@gmail.com

National Research University «Higher School of Economics»

Artemenko E. A., Expert of the Laboratory for Anti-Corruption Policy, Project Manager of the Forum Analytical Center, Leading Analyst of JSC «BARS Group».

E-mail: artemenkoea@gmail.com