**Критический анализ методологий международных**

**рейтингов в сфере коррупции**

**I. Введение**

В настоящее время существует большое число индексов странового риска, преимущественно производимых организациями частного сектора, хотя ряд международных организаций используют эти индексы для получения сводных индексов. При этом отсутствует единая общепринятая методология оценки риска. Сравнение методологий затруднено из-за их непрозрачности. Большинство индексов риска - коммерческие продукты. Как следствие, большинство компаний, осуществляющих оценку риска, не обеспечивают легкий доступ к своим методологиям и источникам (Rao 2012).

Международные организации и правительственные учреждения сами не создают рейтинги странового риска, используя существующие рейтинги коммерческих провайдеров. Например, в основе индикаторов государственного управления Всемирного Банка лежат индикаторы риска Аналитического отдела журнала «Экономист», «PRS Group» и «IHS Markit». Агрегированные индикаторы, составляемые на основе коммерческих индексов, могут быть полезными сами по себе (Rao 2012).

Кроме того, среди существующих методологий международных рейтингов наблюдаются такие серьезные недостатки, как субъективность и выборочность критериев экспертных оценок, отсутствие учета общественного мнения, а также, в ряде случаев, низкий процент респондентов анкетирования.

**II. Обзор методологий основных международных рейтингов**

***IHS Markit***

Анализ страновых рисков включает в себя шесть факторов: политический, экономический, законодательный, налоговый, операционный риск и риск безопасности. Индикатор коррупции относится к категории операционных рисков. Оценка риска осуществляется по шкале 0,1-10 баллов. Шкала разделена на семь диапазонов: от низкого до экстремального:



По итогам 2018 года Казахстан достиг прогресса по индикатору «коррупционные риски», набрав 3,2 балла (Рис. 1), что на 0,3 балла меньше показателя 2 квартала 2018 года (3,5 баллов). В целом, за 2018 года данный индикатор улучшился на 0,7 балла.

**Рис. 1 Индикатор «Коррупционные риски»**

*Источник: на основе данных «IHS Markit»*

По мнению аналитиков IHS Markit, на снижение коррупционных рисков в Казахстане в 2018 оказали влияние ряд задержаний высокопоставленных должностных лиц Министерства энергетики, а также запуск и реализация проекта по антикоррупционному сопровождению и защите бизнеса «Protecting business and investments».

***PRS Group***

Анализом страновых рисков, проводимым «PRS Group», формируется Индекс ICRG (International Country Risk Guide), рассчитываемый по трем категориям: политический, экономический и финансовый риск. Политический риск составляет 100 баллов (Таблица 2), финансовый и экономический – по 50 каждый. Индекс странового риска получается из суммы трех индексов, разделенной на 2. «Очень низкий уровень риска» считается от 80 до 100 пунктов, «очень высокий уровень» – от 0 до 49,5.

Оценка уровня политического риска включает в себя анализ 12 переменных, которые имеют различный удельный вес. Экономический и финансовый риски определяются каждый на основе пяти, всего 22 компонента.

**Таблица 1 Компоненты политического риска**

|  |  |
| --- | --- |
| Стабильность правительства | 12 баллов |
| Социально-экономические условия | 12 баллов |
| Инвестиционный профиль | 12 баллов |
| Внутренний конфликт | 12 баллов |
| Внешний конфликт | 12 баллов |
| ***Коррупция*** | ***6 баллов*** |
| Военные в политике | 6 баллов |
| Религиозная напряженность | 6 баллов |
| Закон и порядок | 6 баллов |
| Этническая напряженность | 6 баллов |
| Демократическая подотчетность | 6 баллов |
| Качество бюрократии | 4 баллов |
| **ВСЕГО** | **100 БАЛЛОВ** |

*Источник: на основе данных «PRS Group»*

В соответствии с методологией ICRG, коррупция – один из 12 компонентов политического риска. Он количественно оценивается экспертами компании, проводящей исследование, *по шкале от 0 до 6, где 0 соответствует максимальному уровню коррупции, а 6 – минимальному.* Коррупционный компонент включает в себя такие проявления фактической и потенциальной коррупции, как чрезмерное покровительство, непотизм, содействие продвижению по службе, сделки “услуга за услуги”, тайное финансирование партии, подозрительно тесные связи между политиками и бизнесом.

По результатам исследования страновых рисков, Казахстан улучшил свои позиции по всем категориям рисков в отчете, кроме финансовых рисков (см. Таблицу 2 ниже). Компонент по коррупции за 2018 год улучшен на 1 балл и сейчас составляет 2,5 балла*(максимальное значение - 6)*.

**Таблица 2 Динамика позиции Казахстана на основе анализа «PRS Group»**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Категория рисков** | **2017** | **Текущие (09/18)** | **Изменение** |
| Политические риски | 63,0 | 65,0 | Рост на 2,0 |
| Финансовые риски | 37,0 | 35,5 | Снижение на 1,5 |
| Экономические риски | 34,5 | 38,5 | Рост на 4,0 |
| Комбинированный риск | 67,3 | 69,5 | Рост на 2,2 |
| **Группа рисков** | **Средний** | **Низкий** |  |

*Источник: на основе данных «PRS Group»*

***Институт развития менеджмента (IMD)***

Рейтинг глобальной конкурентоспособности(The IMD World Competitiveness Ranking) **–** исследование и сопровождающий его рейтинг стран мира по показателю экономической конкурентоспособности. При изучении стран используются 341 критерий, которые объединены в 4 группы: состояние экономики, эффективность правительства, эффективность бизнеса и инфраструктура.При формировании рейтинга используются статистические данные и результаты опросов руководителей бизнес- компаний.

Статистические данные получают из различных международных организаций, а также частных и государственных институтов. В случае расхождения данных предпочтение отдается статистической базе международных организаций. Опросник для бизнес-компаний включает 115 вопросов, согласно которым респондентам предлагается оценить существующие и ожидаемые конкурентные условия своей страны.

Официальным партнером IMD в Казахстане является АО «Институт экономических исследований». В рамках соглашения Институт оказывает содействие в проведении опроса казахстанского бизнес-сообщества и сборе статистических данных.

Процесс формирования показателей на основе опросных данныхвключает этапы:

1. Формирование базы респондентов (более 600 предприятий со всех регионов страны).
2. Рассылка информационных писем через веб-ресурс.
3. Онлайн-анкетирование респондентов (период – февраль/март).
4. Сбор полученных ответов в IMD (апрель).

Процесс формирования показателей, основанных на статистической информации включает следующие этапы:

1. Получение перечня статистических показателей с IMD.
2. Запрос статистики с государственных органов.
3. Расчет нехватающей статистики.
4. Сбор статистики и отправка в IMD.

Казахстан в рейтинге IMD 2018 года среди 63 стран занял 38 место (-6 позиции),опередив такие страны, как Саудовская Аравия (39), Италия (42) и Турция (46), лидируя среди стран СНГ (Россия – 45 место, Украина – 49 место).

Как показано на рис. 2, улучшение позиции Казахстана было достигнуто по фактору «Состояние экономики» (+6 позиции) и «Инфраструктура» (+1). По двум другим факторам рейтинга отмечается ухудшение позиций, при этом сохраняется конкурентное преимущество (высокие места в рейтинге). По фактору «Эффективность бизнеса» Казахстан занял 34 место (-11), по фактору «Эффективность правительства» 25 место (-6).

**Рис. 2 Индекс конкурентоспособности IMD**

*Источник: на основе данных «IMD»*

При формировании Индекса восприятия коррупции эксперты Transparency International берут за основу показатель«Взяточничество и коррупция» (рис. 3), который входит в группу «Эффективность правительства» и рассчитывается на основе опросных данных (респонденты – руководители бизнес-компаний). Показатель«Взяточничество и коррупция»оценивается по шкале от 0 до 10, где 10 соответствует отсутствию коррупции, а 0 – ее максимальному наличию.

**Рис. 3 Показатель «Взяточничество и коррупция»**

*Источник: на основе данных «IMD»*

***«Экономист» (The Economist)***

Аналитический отдел журнала The Economist (EIU) был создан в 1946 г. как исследовательский центр журнала The Economist. С тех пор отдел превратился в глобальную консультационно-исследовательскую компанию, включающую 650 штатных и внештатных аналитиков, работающих в более чем 200 странах мира.

Рейтинг странового риска призван предоставить глубокий и своевременный анализ финансовых рисков в более чем 140 странах. Результаты подсчитываются как целое число по шкале от 0 (очень редкие проявления коррупции) до 4 баллов (очень частые проявления коррупции). Такой результат в баллах является обобщённым показателем коррупции и включает оценку всех тем, указанных в следующих ориентировочных вопросах:

* Существуют ли четкие процедуры и система подотчетности, управляющие распределением и использованием бюджетных средств?
* Растрачиваются ли государственные средства министрами/государственным служащими в личных целях или целях политической партии?
* Существуют ли особые денежные средства, за которые никто не подотчетен?
* Бывают ли случаи распространенного злоупотребления государственными ресурсами?
* Существует ли профессиональная государственная служба найма или же огромное количество чиновников назначается непосредственно правительством?
* Существует ли независимый орган, проводящий аудит управления государственными средствами?
* Существует ли независимая судебная власть, наделенная полномочиями привлекать к судебной ответственности министров/государственных служащих в связи со злоупотреблением властью?
* Существует ли традиция давать взятки с целью гарантированного получения контрактов и преимуществ?

В 2018 г. в рейтинг была включена 131 страна.

***Рейтинг стран переходного периода Freedom House***

Рейтинг стран переходного периода (Nations in Transit) **–** рейтинг, оценивающий уровень развития демократии, состояние политических прав и гражданских свобод в европейских и азиатских государствах бывшего социалистического блока, так называемых «странах переходного периода». Выпускается ежегодно международной правозащитной организацией Freedom House.

В подготовке исследования участвуют эксперты ведущих американских аналитических центров при участии партнёрских организаций в Восточной Европе, России и Средней Азии. Аналитики Freedom House руководствуются методологией экспертных оценок, основанной на 7 ключевых показателей развития демократии:

1. Избирательный процесс
2. Уровень развития гражданского общества
3. Уровень независимости СМИ
4. Демократичность национального правительства
5. Уровень демократичности местных властей
6. Эффективность и независимость судебной системы
7. Уровень коррупции

Подсчет результатов рейтинга осуществляется по шкале от 1 до 7, в которой 1 – наивысший, а 7 – низший балл демократического прогресса. Показатели Казахстана в данном рейтинге отражают низкий уровень демократии и высокий уровень коррупции:

**Таблица 3 Динамика позиции Казахстана на основе анализа «Freedom House»**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Индикаторы** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** |
| Избирательный процесс | 6,75 | 6,75 | 6,75 | 6,75 | 6,75 | 6,75 |
| Уровень развития гражданского общества | 6,25 | 6,50 | 6,50 | 6,50 | 6,50 | 6,75 |
| Уровень независимости СМИ | 6,75 | 6,75 | 6,75 | 6,75 | 6,75 | 6,75 |
| Демократичность национального правительства | 6,75 | 6,75 | 6,75 | 6,75 | 6,75 | 6,75 |
| Уровень демократичности местных властей | 6,50 | 6,50 | 6,50 | 6,50 | 6,50 | 6,50 |
| Эффективность и независимость судебной системы | 6,50 | 6,50 | 6,50 | 6,50 | 6,50 | 6,75 |
| Уровень коррупции | 6,50 | 6,50 | 6,50 | 6,50 | 6,75 | 6,75 |
| **Уровень демократии в стране** | **6,57** | **6,61** | **6,61** | **6,61** | **6,64** | **6,71** |

*Источник: на основе данных «Freedom House»*

При формировании Индекса восприятия коррупции эксперты Transparency International берут за основу показатель «Уровень коррупции».

Вопросы о коррупции:

* Внедрило ли правительство какие-либо эффективные антикоррупционные меры?
* Свободно ли правительство от засилья бюрократических правил, регистрационных требований и других инструментов контроля, которые повышают возможность существования коррупции?
* Существует ли адекватное законодательство, предусматривающее раскрытие финансовой информации и запрещающее конфликт интересов?
* Размещает ли правительство объявления о вакансиях и контрактах?
* Применяет ли правительство эффективные законодательные или административные процессы, в частности, процессы, непредвзятые по отношению к политическим оппонентам чиновника, с целью предотвращения, расследования или судебного преследования коррупции среди правительственных чиновников и государственных служащих?
* Пользуются ли разоблачители, антикоррупционные активисты и журналисты правом юридической защиты, призванным обеспечить им чувство безопасности при сообщении о случаях коррупции?

Процесс формирования показателя «Уровень коррупции» включает 4 этапа:

1. Автор отчёта составляет предварительный рейтинг по указанным выше вопросам.
2. Научные консультанты оценивают рейтинг и в случае неточности результатов перерабатывают их.
3. Автор отчёта рассматривает полученный консультантами результат и, если он отличается от изначального более чем на 0,5 балла, имеет возможность его оспорить.
4. Специалисты Freedom House осуществляют окончательную редактуру рейтинга.

***Индекс Трансформации Фонда Бертельсманна***

Индекс трансформации присваивает 2 индекса:

* Статусный индекс (направлен на сравнительный анализ уровня развития демократии и рыночной экономики).
* Индекс управления (направлен на оценку качества политического управления).

Указанные индексы рассчитываются на основе 17 критериев и 52 индикаторов, которые затем ранжируются по шкале от 1 до 10, где 1 – худший балл, а 10 – лучший.

В качестве респондентов выступают иностранные эксперты в области политики и экономики (казахстанцы не опрашиваются).

Казахстан в Индексе управления 2018 года среди 123 стран занял 81 место и набрал 4,41 балл,улучшив свои показатели на 0,16 баллов по сравнению с результатами 2016 года.

По Статусному индексу наблюдается ухудшение показателя с 4,88 баллов в 2016 году до 4,7 баллов в 2018 году.

**Рис. 4 Динамика Индекса трансформации**

*Источник: на основе данных* *Фонда Бертельсманна*

Индикатор «Антикоррупционная политика» входит в группу «Ресурсная эффективность» и является частью Индексауправления.

**Рис. 5 Динамика Индикатора «Антикоррупционная политика»**

*Источник: на основе данных* *Фонда Бертельсманна*

***Индекс верховенства закона Всемирного проекта правосудия***

Индекс верховенства закона (The Rule of Law Index) – это глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг стран мира по показателю обеспечения ими правовой среды, которая базируется на универсальных принципах верховенства закона.

Для расчета Индекса верховенства закона Всемирный проект правосудия использует 44 индикатора, которые основаны на восьми факторах:

* Отсутствие коррупции
* Порядок и безопасность
* Ограничение власти государства
* Открытость правительства
* Правоприменение
* Фундаментальные права
* Гражданское правосудие
* Уголовное правосудие.

Индекс основан на результатах социологических опросов и изучении экспертных источников в различных странах мира. Эксперты оценивают правовую среду этих стран, характер взаимодействия общества и государства, наличие независимого суда и т.д.

Индекс рассчитывается следующим образом:

* Формирование анкет для социологических опросов, их локализация.
* Выборка экспертов в каждой стране, поиск и заключение контракта с компанией, занимающейся проведением социологических опросов.
* Проведение опроса и анализ данных.
* Взаимодействие с Отделом эконометрики Евросоюза для оценки статистической устойчивости результатов.
* Систематизация данных и подготовка итогового отчета.

По итогам 2018 года Казахстан набрал 0,52 балла и занял 65 место среди 126 стран мира, улучшив свои показатель на 0,01 балл по сравнению с результатами 2016 года:

**Таблица 4 Динамика позиции РК в рамках Всемирного проекта правосудия**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Индикаторы** | **2017** | **2018** | **Изменение** |
| Ограничение власти государства | 0.45 | 0,43 | -0,02 |
| Отсутствие коррупции | 0.45 | 0,47 | +0,02 |
| Порядок и безопасность | 0.78 | 0,78 | +0,00 |
| Открытость правительства | 0.48 | 0,47 | -0,01 |
| Правоприменение | 0.52 | 0,51 | -0,01 |
| Фундаментальные права | 0.45 | 0,46 | +0,01 |
| Гражданское правосудие | 0.56 | 0,59 | +0,03 |
| Уголовное правосудие | 0.41 | 0,44 | +0,03 |
| **Общий индекс** | **0.51** | **0,52** | **+0.01** |

*Источник: на основе данных* *Всемирного проекта правосудия*

Показатель «Отсутствие коррупции» определяется на основе как экспертных опросов, так и общественного мнения. Опрос общественного мнения проводится для получения информации о коррупционном опыте граждан и их восприятии уровня коррупции в государстве, об открытости и подотчетности публичной власти. Для участия в опросе общественного мнения в каждом государстве привлекается порядка тысячи граждан, и опросы проводятся в трех самых больших городах. Экспертный опрос ориентирован на специалистов в следующих четырех сферах: гражданское и коммерческое право, уголовное судопроизводство, трудовое законодательство и здравоохранение. Респонденты отбираются по двухэтапной процедуре: сначала в городе выбираются университеты, юридические организации, исследовательские центры и НКО. На втором этапе формируется случайная выборка экспертов из ранее отобранных организаций.

В Казахстане опрос проводился в *городах Астана, Алматы и Шымкент*, выборка составила – 1000 респондентов.

Индекс отсутствия коррупции оценивается по *шкале от 0 до 1*, где 1 соответствует отсутствию коррупции, а 0 – ее максимальному наличию.

Всего экспертам и респондентам задают 68 вопросов о степени использования государственными служащими служебного положения ради личной выгоды. Отдельные вопросы сведены в четыре субиндекса: коррупция в законодательных, исполнительных, судебных и прраоохранительных органах.

В 2018 индикатор «Отсутствие коррупции» *был улучшен на 0,02 балла* по сравнению с 2017 годом и составил 0,47 баллов.

*Результаты в разрезе субиндексов:* коррупция в исполнительных органах - 0.47 баллов (0,48 баллов в 2017 году), коррупция в судебных органах - 0.53 (0,48), коррупция в органах полиции и в военной сфере – 0,51 (0,49), в законодательных органах - 0.35 (0,37).

**III. Критическая оценка существующих рейтинговых методологий**

Вышеперечисленные методологии рейтингов имеют ряд сильных сторон. Во-первых, это, как правило, довольно широкий охват исследуемых стран в диапазоне от 123 стран в рамках Индекса трансформации Фонда Бертельсманна до свыше 200 стран в рамках Анализа страновых рисков «IHS Markit» (за исключением «Freedom House» с 29 странами и «IMD» с охватом 63 стран). Во-вторых, основной акцент сделан на опросе экспертного мнения. Однако, как представляется, данный эксперт-ориентированный подход также является и недостатком, особенно с учетом однобокого его применения, не включая опросы общественного мнения. В данном случае выявляются субъективность и выборочность критериев экспертной оценки в отношении «успеха» борьбы с коррупцией. В частности, как отмечено выше, мнение аналитиков «IHS Markit» субъективно складывается в ответ лишь на задержания высокопоставленных должностных лиц министерств и проекты, направленные на защиту интересов бизнеса. Аналогично, эксперты «PRS Group» в своей оценке коррупции выделяют такие критерии, как «чрезмерное» покровительство и «подозрительно тесные» связи между политиками и бизнесом, при этом не уточняется, что имеется в виду под этими понятиями. Кроме того, Фонд Бертельсманна в своей работе охватывает лишь иностранных экспертов, без учета мнений казахстанских специалистов.

Далее, другими недостатками методологии рейтинга «IMD» являются следующие: узкая оценка восприятия коррупции лишь со стороны предпринимателей без учета мнений не только населения, но и экспертного сообщества; акцент исключительно на одном проявлении коррупции – взяточничестве; невысокий процент респондентов анкетирования (в 2018 г. национальный партнер IMD «Институт экономических исследований» осуществил рассылку анкет 687 предприятиям по всей стране, из них ответило 110 респондентов. Данная выборка, как представляется, нерепрезентативна). Касательно методологии рейтинга «Freedom House» следует отметить ее высокую политическую ангажированность: динамика позиции Казахстана, представленная в Таблице 4, показывает неуклонный рост и без того высокого уровня коррупции за период 2013-2018 гг. по мнению экспертов «Freedom House», тогда как большинство других рейтинговых агентств (а именно «IHS Markit», «PRS Group», Фонд Бертельсманна, Всемирный проект правосудия) отмечают прогресс Казахстана в борьбе с коррупцией.

В заключение, нельзя не отметить определенную объективность рейтинговой методологии индекса Всемирного проекта правосудия, который весьма выгодно отличается от других анализируемых методологий международных рейтинговых агентств в охвате как экспертного, так и общественного мнения на основе опросов. Опрос общественного мнения в рамках показателя «Отсутствие коррупции» включает в себя информацию о коррупционном опыте граждан и восприятия коррупции, а также об открытости и подотчетности государственной власти. Тем не менее, опрос общественного мнения охватывает лишь три самых крупных города в стране, а экспертный опрос охватывает узкий круг специалистов в сферах гражданского и коммерческого права, уголовного судопроизводства, трудового законодательства и здравоохранения.

**О деятельности Исследовательского центра**

**по изучению вопросов противодействия коррупции**

Научно-аналитический центр по изучению вопросов противодействия коррупции (далее – Центр) был образован в сентябре 2014 года в качестве структурного подразделения Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан в соответствии с протокольным поручением Председателя Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции Республики Казахстан (далее – Агентство) 19 августа 2014 года, основанного на рекомендациях 3-го раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции.

Миссия Центра – обеспечение исследовательско-аналитической, образовательной и методической поддержки, и сопровождение реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции.

Изначально Центром проводилась работа по 3 направлениям:

- «Аналитическое сопровождение»

- «Антикоррупционное просвещение и культура»

- «Управление знаниями в сфере противодействия коррупции».

Учитывая, что согласно новой Стратегии развития Академии (2016 г.) приоритетом исследовательской деятельности Академии стали прикладные исследования, Центр был реорганизован в **Исследовательский центр по изучению вопросов противодействия коррупции**. Соответственно, деятельность Центра была переориентирована на проведение точечных исследований с выработкой конкретных практических рекомендаций.

Обратную связь (комментарии, предложения) можно направлять через следующие каналы:

Руководитель Центра: Дюсенов Мерген (email: [m.dyussenov@apa.kz](mailto:m.dyussenov@apa.kz))

Заместитель руководителя: Жаров Ержан (email: [erzhan.zharov@apa.kz](mailto:erzhan.zharov@apa.kz))

Тел. (7172) 753596

Кроме того, Центром ведется Facebook страница ***«Anticorruption dashboard»***