Версия 2.0

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций

Настоящие методические рекомендации подготовлены в соответствии с абзацем четвертым подпункта и) пункта 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012-2013 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297, и абзацами вторым и четвертым подпункта с) пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» для использования федеральными государственными органами и государственными корпорациями (государственной компанией) при организации работы по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций.

I. Общие положения

1. Основной целью настоящих методических рекомендаций является обеспечение единого подхода в федеральных государственных органах и государственных корпорациях (государственной компании) к организации работы по следующим направлениям:

оценка коррупционных рисков, возникающих при реализации функций;

внесение уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы и должностей в государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками;

мониторинг исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций (государственной компании), деятельность которых связана с коррупционными рисками.

2. Результатами применения настоящих методических рекомендаций будут являться:

определение перечня функций федеральных государственных органов, государственных корпораций (государственной компании), при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции;

формирование перечня должностей федеральной государственной службы и должностей в государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками,

минимизация коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах.

3. Применительно к настоящим методическим рекомендациям используются следующие понятия:

коррупция:

- злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами[1];

- совершение деяний, указанных в абзаце третьем настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица [1];

коррупциогенные факторы – положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции[2].

II. Определение перечня функций федеральных государственных органов, государственных корпораций (государственной компании), при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции

4. Определение перечня функций федеральных государственных органов, государственных корпораций (государственной компании), при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции (далее - коррупционно-опасные функции), рекомендуется осуществлять посредством выделения тех функций, при реализации которых существуют предпосылки для возникновения коррупции.

5. К коррупционно-опасным функциям может быть отнесено осуществление функций по контролю и надзору, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг, а также разрешительных, регистрационных функций.

Под функциями по контролю и надзору понимается осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами,

---

[1] Статья 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228)

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, № 10, ст. 1084).

федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения (инспекции, ревизии, проверки)[3].

Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ [3].

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам, по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий [3].

6. Правовое положение, цель деятельности и функции федеральных государственных органов, государственных корпораций (государственной компании) устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, уставами и предусматривают четкое разграничений функций между федеральными государственными органами и государственными корпорациями (государственной компанией). В этой связи при определении перечня коррупционно-опасных функций рекомендуется обратить внимание на функции, предусматривающие:

– размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд;

– осуществление государственного надзора и контроля;

– подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);

– организацию продажи федерального имущества, иного имущества, принадлежащего Российской Федерации;

– предоставление права на заключение договоров аренды земельных участков, других объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности;

– подготовку и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней

---

[3] Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти «(Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, ст. 945.

и штрафов;

– подготовку и принятие решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;

– лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные аналогичные действия;

– проведение государственной экспертизы и выдачу заключений;

– возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования;

– возбуждение уголовных дел, проведение расследования;

– проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному имуществу;

– представление в судебных органах прав и законных интересов Российской Федерации;

– регистрацию имущества и ведение баз данных имущества;

– предоставление государственных услуг гражданам и организациям;

– хранение и распределение материально-технических ресурсов.

Вышеперечисленный перечень не является исчерпывающим и носит рекомендательный характер для определения коррупционно-опасных функций в конкретном федеральном государственном органе, государственной корпорации (государственной компании).

7. Информация о том, что при реализации той или иной функции возникают коррупционные риски (т.е. функция является коррупционно-опасной) может быть выявлена:

в ходе заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии);

в статистических данных, в том числе в данных о состоянии преступности в Российской Федерации;

по результатам рассмотрения:

- обращений граждан, содержащих информацию о коррупционных правонарушениях, в том числе обращений, поступивших по «горячей линии», «электронной приемной» и т.д.;

- уведомлений представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения федерального государственного служащего, работника государственной корпорации (государственной компании) (далее – должностные лица) к совершению коррупционных правонарушений;

- сообщений в СМИ о коррупционных правонарушениях или фактах несоблюдения должностными лицами требований к служебному поведению;

- материалов, представленных правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами; постоянно действующими руководящими органами

политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями; Общественной палатой Российской Федерации.

Перечень источников, указанных в настоящем пункте, не является исчерпывающим.

8. По итогам реализации вышеизложенных мероприятий федеральными государственными органами и государственными корпорациями (государственной компанией) формируются и утверждаются перечни коррупционно-опасных функций.

Перечень коррупционно-опасных функций может быть утвержден руководителем федерального государственного органа, государственной корпорации (государственной компании) посредством оформления грифа «Утверждаю» либо одобрен на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии), что также оформляется грифом «Одобрено на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов».

Основанием для проведения заседания комиссии будет являться представление руководителя федерального государственного органа, государственной корпорации (государственной компании) или любого члена комиссии, касающееся осуществления в федеральном государственном органе, государственной корпорации (государственной компании) мер по предупреждению коррупции (подпункт «в» пункта 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821).

9. Основаниями для внесения изменений (дополнений) в перечень коррупционно-опасных функций могут стать изменения законодательства Российской Федерации, предусматривающие возложение новых или перераспределение реализуемых функций, результаты проведения оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций (государственной компании) и т.д.

III. Формирование перечня должностей федеральной государственной службы и должностей в государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками

10. Оценка коррупционных рисков заключается в выявлении условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управленческого процесса, позволяющих злоупотреблять должностными (трудовыми) обязанностями в целях получения, как для должностных лиц, так и для третьих лиц выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или

услуг имущественного характера, иных имущественных прав вопреки законным интересам общества и государства.

11. В ходе проведения оценки коррупционных рисков подлежат выявлению те административные процедуры, которые являются предметом коррупционных отношений.

При этом анализируется:

- что является предметом коррупции (за какие действия (бездействия) предоставляется выгода);

- какие коррупционные схемы используются.

12. Должности федеральной государственной службы, должности в государственной корпорации (государственной компании), которые являются ключевыми для совершения коррупционных правонарушений, определяются с учетом высокой степени свободы принятия решений, вызванной спецификой служебной (трудовой) деятельности, интенсивности контактов с гражданами и организациями.

13. Признаками, характеризующими коррупционное поведение должностного лица при осуществлении коррупционно-опасных функций, могут служить:

необоснованное затягивание решения вопроса сверх установленных сроков (волокита) при принятии решений, связанных с реализацией прав граждан или юридических лиц, решение вопроса во внеочередном порядке в отношении отдельного физического или юридического лица при наличии значительного числа очередных обращений;

использование своих служебных полномочий при решении личных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей должностного лица либо его родственников;

предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) для поступления на государственную службу, на работу в государственную корпорацию (государственную компанию);

оказание предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также содействие в осуществлении предпринимательской деятельности;

использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных (трудовых) обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;

требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

а также сведения о:

- нарушении должностными лицами требований нормативных правовых, ведомственных, локальных актов, регламентирующих вопросы организации, планирования и проведения мероприятий, предусмотренных должностными (трудовыми) обязанностями;

- искажении, сокрытии или представлении заведомо ложных сведений в служебных учетных и отчетных документах, являющихся существенным элементом служебной (трудовой) деятельности;

- попытках несанкционированного доступа к информационным ресурсам;

- действиях распорядительного характера, превышающих или не относящихся к должностным (трудовым) полномочиям;

- бездействии в случаях, требующих принятия решений в соответствии со служебными (трудовыми) обязанностями;

- получении должностным лицом, его супругой (супругом), близкими родственниками необоснованно высокого вознаграждения за создание произведений литературы, науки, искусства, чтение лекций и иную преподавательскую деятельность;

- получении должностным лицом, его супругой (супругом), близкими родственниками кредитов или займов на необоснованно длительные сроки или по необоснованно низким ставкам, равно как и предоставление необоснованно высоких ставок по банковским вкладам (депозитам) указанных лиц.

- совершении частых или крупных следок с субъектами предпринимательской деятельности, владельцами которых или руководящие должности в которых замещают родственники должностных лиц;

- совершении финансово-хозяйственных операций с очевидными (даже не для специалиста) нарушениями действующего законодательства.

14. По итогам реализации вышеизложенных мероприятий федеральным государственным органам и государственным корпорациям (государственной компании) рекомендуется сформировать и утвердить перечень должностей в федеральных государственных органах и государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками (издание соответствующих нормативных правовых актов предусмотрено пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей», подпунктом «а» пункта 22 и подпунктом «в» пункта 23 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Утверждение данного перечня осуществляется руководителем федерального государственного органа, государственной корпорации (государственной компании) посредством издания нормативного правового акта преимущественно после рассмотрения соответствующего вопроса на

заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии).

Основанием для проведения заседания комиссии будет являться представление руководителя федерального государственного органа, государственной корпорации (государственной компании) или любого члена комиссии, касающееся осуществления в федеральном государственном органе, государственной корпорации мер по предупреждению коррупции (подпункт «в» пункта 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821).

Уточнение (корректировку) перечня должностей в федеральных государственных органах и государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками, предлагается осуществлять по результатам оценки коррупционных рисков и не реже одного раза в год.

15. В соответствии с антикоррупционным законодательством лица, замещающие должности, включенные в обозначенный перечень должностей, обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Таким образом, федеральными государственными органами и государственными корпорациями (государственной компанией) будет определен круг должностных лиц, деятельность и имущественное положение которых является объектом пристального внимания, как со стороны общественности, так и со стороны сотрудников кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что позволит осуществлять обоснованный контроль за благосостоянием и имущественным положением данных должностных лиц и их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей .

IV. Минимизация коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах реализации коррупционно-опасных функций

16. Минимизация коррупционных рисков либо их устранение достигается различными методами, например, регламентацией административных процедур исполнения соответствующей коррупционно-опасной функции, их упрощением либо исключением, установлением препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем.

17. Регламентация административных процедур позволяет снизить степень угрозы возникновения коррупции в связи со следующим:

значительно уменьшается риск отклонения должностного лица при реализации должностных полномочий от достижения закрепленной цели возникших правоотношений;

снижается степень усмотрения должностных лиц при принятии управленческих решений;

создаются условия для осуществления надлежащего контроля за процессом принятия управленческих решений, что при необходимости позволяет корректировать ошибочные решения не дожидаясь развития конфликтной ситуации;

обеспечивается единообразное осуществление функций должностными лицами различных федеральных государственных органов, государственных корпораций (государственной компании);

создается гласная, открытая модель реализации коррупционно-опасной функции.

При этом дробление административных процедур на дополнительные стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами позволит обеспечить взаимный контроль.

18. В качестве установления препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем, предлагается применять следующие меры:

перераспределение функций между структурными подразделениями внутри федерального государственного органа, государственной корпорации (государственной компании);

введение или расширение процессуальных форм взаимодействия граждан (организаций) и должностных лиц, например, использование информационных технологий в качестве приоритетного направления для осуществления служебной деятельности («одно окно», система электронного обмена информацией);

исключение необходимости личного взаимодействия (общения) должностных лиц с гражданами и организациями;

совершенствование механизма отбора должностных лиц для включения в состав комиссий, рабочих групп, принимающих управленческие решения;

сокращение количества должностных лиц, участвующих в принятии управленческого решения, обеспечивающего реализацию субъективных прав и юридических обязанностей;

оптимизация перечня документов (материалов, информации), которые граждане (организации) обязаны предоставить для реализации права;

сокращение сроков принятия управленческих решений;

установление четкой регламентации способа и сроков совершения действий должностным лицом при осуществлении коррупционно-опасной функции;

установление дополнительных форм отчетности должностных лиц о результатах принятых решений.

19. В целях недопущения совершения должностными лицами коррупционных правонарушений реализацию мероприятий, содержащихся в настоящих методических рекомендациях, целесообразно осуществлять на постоянной основе посредством:

организации внутреннего контроля за исполнением должностными лицами своих обязанностей, введения системы внутреннего информирования. При этом проверочные мероприятия могут проводиться как в рамках проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»), контроля за соответствием расходов доходам (Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»), так и на основании поступившей информации о коррупционных проявлениях, в том числе жалоб и обращений граждан и организаций, публикаций о фактах коррупционной деятельности должностных лиц в СМИ;

использования средств видеонаблюдения и аудиозаписи в местах приема граждан и представителей организаций;

проведения разъяснительной и иной работы для существенного снижения возможностей коррупционного поведения при исполнении коррупционно-опасных функций.

20. Таким образом, осуществление на системной основе мероприятий, указанных в настоящем разделе, позволит устранить коррупционные риски в конкретных управленческих процессах реализации коррупционно-опасных функций либо минимизировать их.

V. Мониторинг исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций (государственной компании), деятельность которых связана с коррупционными рисками

21. Основными задачами мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций (государственной компании), деятельность которых связана с коррупционными рисками (далее – мониторинг), являются:

своевременная фиксация отклонения действий должностных лиц от установленных норм, правил служебного поведения;

выявление и анализ факторов, способствующих ненадлежащему исполнению либо превышению должностных полномочий;

подготовка предложений по минимизации коррупционных рисков либо их устранению в деятельности должностных лиц;

корректировка перечня коррупционно-опасных функций и перечня должностей в федеральных государственных органах и государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками.

22. Проведение мониторинга осуществляется путем сбора информации о признаках и фактах коррупционной деятельности должностных лиц.

Сбор указанной информации может осуществляться, в том числе путем проведения опросов на официальном сайте федеральных государственных органов и государственных корпораций (государственной компании) в сети Интернет, а также с использованием электронной почты, телефонной и факсимильной связи от лиц и организаций, имевших опыт взаимодействия с должностными лицами.

23. При проведении мониторинга:

формируется набор показателей, характеризующих антикоррупционное поведение должностных лиц, деятельность которых связана с коррупционными рисками;

обеспечивается взаимодействие со структурными подразделениями федерального государственного органа, государственной корпорации (государственной компании), иными государственными органами и организациями в целях изучения документов, иных материалов, содержащих сведения, указанные в пункте 7 настоящих методических рекомендаций.

24. Результатами проведения мониторинга являются:

подготовка материалов о несоблюдении должностными лицами при исполнении должностных обязанностей требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;

подготовка предложений по минимизации коррупционных рисков либо их устранению в деятельности должностных лиц, а также по внесению изменений в перечень коррупционно-опасных функций и перечень должностей в федеральных государственных органах и государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками;

ежегодные доклады руководству федерального государственного органа, государственной корпорации (государственной компании) о результатах проведения мониторинга.

VI. Заключительные положения

25. Вопросы, связанные с проведением оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, корректировкой перечней должностей федеральной государственной службы и должностей в государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками, а также результаты

мониторинга исполнения должностных обязанностей должностных лиц, деятельность которых связана с коррупционными рисками, представляется целесообразным рассматривать на заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) не реже одного раза в год.

26. Реализация настоящих методических рекомендаций осуществляется подразделениями кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений), подразделениями по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственных корпораций (государственной компании) в рамках исполнения функций, возложенных на них Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».