

*Разработаны
Научно-исследовательским центром
правового обеспечения административной реформы,
правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы
Уральского государственного юридического университета (директор центра,
член Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в
Свердловской области, профессор С.Д. Хазанов)*

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОЦЕНКИ И МИНИМИЗАЦИИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ

I. Общие положения

1. Основной целью настоящих методических рекомендаций является обеспечение единого подхода к проведению оценки и минимизации коррупционных рисков в организациях всех форм собственности, расположенных на территории Свердловской области (далее – организации).

2. Настоящие методические рекомендации призваны повысить эффективность реализации антикоррупционной политики в организациях, способствовать своевременному выявлению и нейтрализации различных форм коррупционных проявлений, обеспечить надлежащий контроль за принимаемыми в организациях мерами по предотвращению коррупционных правонарушений.

3. Результатами применения настоящих методических рекомендаций будут являться:

 выявление управленческих процессов, действий и решений, при принятии и реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупционных проявлений (коррупционных рисков);

 составление карты коррупционных рисков, возникающих в деятельности организаций и включение ее данных в антикоррупционные планы и программы организаций;

 минимизация коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах.

4. Применительно к настоящим методическим рекомендациям понятия «коррупция», «коррупционное правонарушение» используются в том значении, в котором они используются в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

II. Выявление и оценка коррупционных рисков

5. Коррупционные риски в организациях следует дифференцировать на риски, возникающие при взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления, и риски, возникающие при взаимодействии с иными организациями и гражданами, а также при взаимодействии между должностными лицами (работниками) организации.

6. Коррупционные риски в организациях, связанные с взаимодействием с органами государственной власти, органами местного самоуправления, возникают при следующих взаимоотношениях:

- 1) при получении государственных и муниципальных услуг;
- 2) при участии в закупках для государственных и муниципальных нужд;
- 3) при взаимодействии в ходе осуществления государственного и муниципального контроля и надзора;
- 4) при участии в инвестиционных конкурсах и проектах, не связанных с проведением закупок;
- 5) при взаимодействии с собственником государственного (муниципального) имущества по вопросам управления данным имуществом.

7. Основные коррупционные риски, связанные с взаимодействием с иными организациями и гражданами, а также взаимодействием между должностными лицами (работниками) организации возникают при следующих взаимоотношениях:

- 1) при предоставлении услуг;
- 2) при участии в закупках, проводимых организацией;
- 3) при заключении и исполнении договоров, сделок, соглашений, нарушающих антимонопольное, налоговое, таможенное, градостроительное законодательство, законодательство о противодействии легализации (отмыванию) финансовых средств, законодательство об охране окружающей природной среды, а также законодательство, устанавливающее специальные ограничения, запреты и обязанности осуществления отдельных видов профессиональной деятельности (в области спорта, здравоохранения, образования, науки, культуры, предпринимательской деятельности);
- 4) при исполнении контрактных обязательств, связанных с освоением инвестиционных, конкурсных, бюджетных финансовых средств;
- 5) при использовании имущества и финансовых средств организации не по целевому назначению;
- 6) при организации и проведении внутреннего финансового, управленческого контроля, аудита, расследования, иных форм и видов проверок;
- 7) при проведении кадровой политики в организации.

8. Оценка коррупционных рисков, возникающих при взаимодействии организации с органами государственной власти и органами местного самоуправления, включает в себя следующие этапы:

- а) определение перечня органов государственной власти и органов местного самоуправления, с которыми организация вступает во взаимодействие;
- б) выявление органов, с которыми организация находится в постоянном взаимодействии на протяжении финансового года;
- в) выявление решений, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, оказывающих наибольшее влияние на финансовое и экономическое благополучие организации;
- г) установление обстоятельств, которые могут свидетельствовать о необоснованности решений, принимаемых в отношении организации или ее отдельных работников;

д) установление обстоятельств, которые могут свидетельствовать об отступлении работников организации от установленных административных процедур взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

9. Высокий уровень коррупционных рисков характерен для решений, способных оказать значительное влияние на финансовое и экономическое благополучие организации или ее отдельных подразделений, на основе и порядок осуществления разрешительной деятельности.

Также может быть использован подход, согласно которому высокий уровень коррупционных рисков при взаимодействии с органами власти характерен для исполнения государственных и муниципальных функций, отнесенных к функциям с высоким коррупционным риском.

10. К обстоятельствам, которые могут свидетельствовать о необоснованности решений, принимаемых в отношении организации или ее отдельных работников, относятся:

- принятие решений с нарушением установленного порядка или сроков;
- принятие благоприятных для организации решений при отсутствии соответствующих оснований;
- принятие неблагоприятных для организации решений при отсутствии соответствующих оснований;
- иные обстоятельства.

11. К обстоятельствам, которые могут свидетельствовать об отступлении работников организации от установленных административных процедур взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, относятся:

- внепроцедурные и внепроцессуальные обращения работников организации в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- непривлечение виновных лиц к ответственности;
- получение работниками организации необоснованных льгот, преференций, преимуществ;
- иные обстоятельства.

12. Оценка коррупционных рисков, возникающих при взаимодействии с иными организациями и гражданами, должна учитывать следующие обстоятельства:

- а) степень заинтересованности контрагентов в получении необоснованных льгот, преимуществ, преференций;
- б) наличие или отсутствие эффективных процедур контроля за принимаемыми работниками решениями – периодичность проводимых проверок, реальная возможность в результате контрольного мероприятия выявить нарушение;
- в) степень открытости (публичности) при взаимодействии с получателями услуг и иными контрагентами;
- г) уровень влияния взаимодействия на финансовое и экономическое благополучие организации в целом или ее отдельных подразделений;

д) масштабы и количество должностных лиц (работников), осуществляющих взаимодействие;

е) наличие и уровень квалификационных требований, предъявляемых к работникам, осуществляющим взаимодействие с гражданами и организациями, наличие или отсутствие процедур периодического повышения квалификации, аттестации, подтверждения соответствия установленным требованиям;

ж) иные обстоятельства, способные оказать влияние на оценку коррупционных рисков.

13. При предоставлении услуг гражданам и организациям наиболее высокие коррупционные риски возникают в тех случаях, когда:

– отсутствует достаточно высокий уровень конкуренции на рынке услуг, прежде всего, в отношении услуг, оказываемых на безвозмездной основе ограниченному количеству заявителей;

– предоставляемая услуга (отказ в ее предоставлении) способна оказать значительное влияние на финансовое, экономическое, социальное положение ее получателя, повлиять на его правовое положение (статус);

– граждане и организации испытывают затруднения в получении услуги в связи с ее высокой стоимостью или завышенным уровнем требований к получателю услуги;

– необоснованное получение услуги позволяет заявителю приобрести значительные преимущества по сравнению с иными лицами;

– услуга не носит типизированного, массового характера и оказывается ограниченному кругу заявителей.

14. Косвенными признаками, свидетельствующими о возможных коррупционных проявлениях при предоставлении услуг, являются:

– наличие жалоб заявителей о затруднениях в получении услуги, о нарушениях их прав при предоставлении услуги, о необоснованном отказе в получении услуги;

– наличие неофициальных посредников в получении услуги, в том числе наличие со стороны этих посредников предложений помочь в получении услуги в нарушение установленного порядка;

– отсутствие достоверной и развернутой информации о порядке предоставления услуги, перечня требований к заявителю, исчерпывающего перечня оснований для отказа в предоставлении услуги;

– отсутствие общего, единого и понятного порядка формирования цены предоставляемой услуги, а также полноценного контроля за соблюдением требований к формированию такой цены для конкретных получателей;

– наличие у должностных лиц, предоставляющих услугу (принимающих решение о ее предоставлении или определяющих качественно-ценовые характеристики услуги) возможности необоснованно широкого усмотрения по определению перечня и объема обязательств заявителя.

15. При организации и проведении закупок организацией наиболее высокие коррупционные риски возникают в тех случаях, когда:

– выявлено завышение или занижение предельных закупочных цен;

- осуществлена поставка товара или оказана услуга ненадлежащего качества;
- заключены контракты в обход установленной процедуры;
- выявлена аффилированность лиц, осуществляющих поставку товара, или оказание услуги;
- контракт на закупку заключен с организацией, не отвечающей установленным требованиям;
- размещен заказ на выполнение работы, которая уже выполнена;
- осуществлена повторная закупка одних и тех же работ (услуг);
- произведена оплата работ (услуг), не предусмотренных контрактом;
- исполнитель привлек для исполнения контракта соисполнителей в нарушение установленного порядка;
- в контракт вносятся изменения, направленные на неправомерное оказание помощи исполнителю в сдаче работы (продлеваются сроки, меняется в худшую сторону качественные характеристики товара (услуги));
- выбрана ненадлежащая форма (процедура) размещения заказа и заключения контракта.

16. Признаками, косвенно свидетельствующими о возможных коррупционных проявлениях при проведении закупок, являются:

- включение в конкурсную документацию завышенных требований к участникам закупки;
- установление необоснованно коротких сроков исполнения контракта;
- многократная победа в конкурсных процедурах одной и той же компании или группы компаний в течение финансового года при наличии заявок организаций, сопоставимых по цене и качеству;
- объединение в один лот работ (услуг), затрудняющих их исполнение широким кругом потенциальных исполнителей;
- установление таких критериев оценки поданных заявок, которые призваны обеспечить победу одного конкретного исполнителя;
- включение в акт приемки работ, не соответствующих требованиям конкурсной документации;
- включение в акт приемки работ, не предусмотренных конкурсной документацией, контрактом или не выполненных исполнителем;
- нарушение порядка размещения сведений о закупке, о ходе проведенных конкурсных и аукционных процедур и о их результатах;
- необоснованный отказ в участии в закупке определенным лицам либо создание препятствий в допуске для участия в закупке;
- скрывание реальной информации о состоянии, содержании и форме поданных заявок;
- создание препятствий для эффективного контроля и мониторинга порядка проведения закупок.

17. При заключении и исполнении договоров, сделок, соглашений, нарушающих антимонопольное, налоговое, таможенное, градостроительное законодательство, законодательство о противодействии легализации (отмыванию) финансовых средств, законодательство об охране окружающей природной среды,

а также законодательство, устанавливающее специализированные ограничения, запреты и обязанности осуществления отдельных видов профессиональной деятельности, при исполнении контрактных обязательств, связанных с освоением инвестиционных, конкурсных, бюджетных финансовых средств и использовании имущества и финансовых средств организации не по целевому назначению, наиболее высокие коррупционные риски возникают в тех случаях, когда:

- в договоры и соглашения сознательно включаются условия, направленные на получение необоснованных льгот, преференций, преимуществ какой-либо компании или группы компаний;

- заключаются мнимые или притворные сделки с целью ухода от исполнения публично-правовых или частноправовых обязанностей;

- заключаются сделки и соглашения, направленные на освобождение от уплаты обязательных платежей или необоснованный возврат ранее уплаченных платежей;

- заключаются мнимые или притворные сделки, направленные на получение необоснованных компенсаций, выплат, возмещений не понесенных затрат и расходов;

- финансовые средства используются не по целевому назначению либо с грубым нарушением установленного порядка;

- подписываются акты приемки выполненных работ, которые фактически не проводились или проводились в меньших объемах либо не соответствуют качеству, предусмотренному контрактными обязательствами;

- к выполнению контрактных обязательств, в том числе субподрядных, допускаются организации, не обладающие необходимыми допусками, разрешительной документацией, квалифицированным персоналом, прошедшим необходимые аккредитационные и аттестационные процедуры;

- заключаются внешнеторговые контракты с целью вывода за рубеж финансовых средств, активов, «отмывания» денежных средств;

- с целью получения необоснованной финансовой выгоды в договоры включаются обязательства по оплате работ и услуг с нарушением ценовых ограничений, тарифного регулирования, нарушающие права потребителя, навязывающие определенные работы и услуги, возлагающие обязательства по оплате не выполненных работ (услуг);

- организация незаконно передает инсайдерскую информацию контрагенту с целью предоставления ему необоснованного конкурентного преимущества.

18. При организации и проведении внутреннего финансового, управленческого контроля, аудита, расследования, иных форм и видов проверок наиболее высокие коррупционные риски возникают в случаях, когда:

- отсутствуют или игнорируются открытые и доступные для ознакомления процедуры проведения внутреннего финансового аудита, проверки, расследования, определяющие основания, периодичность, предмет проверок, права и обязанности проверяющих и проверяемых, порядок оформления результатов проверок, порядок взаимодействия проверяющих с иными структурными подразделениями организации, порядок доступа к документам и служебной информации и т.д.;

- не определены ответственные должностные лица, в чьи обязанности входит проведение проверок, ревизий, расследований, данные лица не проходили обучение или не обладают достаточной квалификацией, находятся в организационной, экономической или иной зависимости от проверяемых, ранее исполняли обязанности, имеющие отношения к предмету проверки, не проходят процедур ротации;

- отсутствует надлежащее планирование проверок, результаты проводимых проверок не анализируются, по выявленным нарушениям не принимаются адекватные меры воздействия, не разрабатываются и не анализируются критерии эффективности деятельности служб внутренних проверок;

- проверяющие должностные лица действуют в условиях конфликта интересов, заинтересованы в определенных результатах своих проверок;

- в организации отсутствует надлежащий контроль за деятельностью службы внутреннего финансового аудита.

19. При проведении кадровой политики в организации наиболее высокие коррупционные риски возникают в случаях, когда:

- отсутствуют или игнорируются процедуры конкурсного отбора на основе принципов объективной и непредвзятой оценки претендентов;

- назначение на должности и карьерный рост осуществляется по критериям личной преданности, родственных или дружественных отношений;

- к выполнению работы допускаются лица, не отвечающие квалификационным требованиям, не прошедшие специальной подготовки, процедур обучения, аттестации, квалификационного экзамена и т.п.;

- основанием для назначения на должность, допуска к работе послужили документы об образовании, квалификации, аттестации, не соответствующие установленным требованиям, выданные в нарушение установленного порядка;

- к подчиненным предъявляются необоснованные требования о выполнении не предусмотренной договором (соглашением) работы, о передаче части денежных средств, выплаченных из средств организации;

- на работу оформляются лица, фактически ее не осуществляющие, с последующим присвоением начисленных им денежных средств.

20. Среди факторов, которые существенно увеличивают коррупционные риски при проведении кадровой политики, можно выделить следующие:

- значительные масштабы кадровой численности организации;

- многоуровневая иерархия многочисленных структурных подразделений, в том числе территориально обособленных;

- децентрализация полномочий по принятию решений о кадровых назначениях, их распределение среди большого круга руководителей;

- отсутствие открытой и общедоступной системы кадрового отбора на ключевые должности руководящего уровня, основанной на принципах конкурентного профессионального отбора.

21. Коррупционные риски в государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях связаны с ненадлежащим исполнением обязанностей по управлению и распоряжению государственным

и муниципальным имуществом. Наиболее высокие коррупционные риски возникают в тех случаях, когда:

- сделки по управлению и распоряжению государственным и муниципальным имуществом не согласовываются в установленном порядке с собственником (представителем собственника);

- имущество передается в пользование третьим лицам без проведения конкурсных процедур либо без заключения необходимых договоров и соглашений;

- имущество реализуется по цене, значительно ниже рыночной без проведения в установленном порядке его оценки или на основании необоснованных и немотивированных экспертных оценок его стоимости и возможности дальнейшего использования;

- имущество передается в пользование третьим лицам на возмездной основе по цене, существенно ниже рыночной, либо передается на безвозмездной основе без предусмотренных законодательством оснований;

- производится изменение целевого назначения имущества, его видоизменение в интересах третьих лиц без согласования с собственником или с нарушением порядка такого согласования.

22. Уровень коррупционных рисков существенно повышается, если в государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях не проводится работа по надлежащему учету имущества, его своевременной государственной регистрации, не осуществляется надлежащий контроль за использованием имущества, переданного третьим лицам, за поступлением платежей, не принимаются меры по взысканию задолженности за использование государственного и муниципального имущества, не проводится или проводится ненадлежащим образом инвентаризация имущества, не назначаются материально-ответственные лица и не осуществляется надлежащий контроль за их деятельностью.

III. Минимизация коррупционных рисков

23. В каждой организации рекомендуется составить карту мониторинга коррупционных рисков как составную часть проводимой этой организацией антикоррупционной политики.

24. Составленная карта коррупционных рисков должна стать основой внутреннего антикоррупционного контроля в организации, оказывая влияние на виды, периодичность и перечень контрольных мероприятий, которые должны проводиться при реализации в организации антикоррупционной политики.

25. Применительно к каждому виду коррупционного риска следует указать:

- а) исчерпывающий перечень структурных подразделений организации, чья деятельность подлежит проверке на предмет наличия и оценки коррупционного риска;

- б) исчерпывающий перечень должностных лиц организации, участвующих в осуществлении функции (обязанности, процесса), связанной с коррупционным риском;

в) исчерпывающий перечень локальных правовых актов (приказов, договоров, соглашений, конкурсной документации, актов приемки работ, отчетов), подлежащих проверке в ходе антикоррупционного мониторинга;

г) перечень источников информации, которые могут свидетельствовать о состоянии коррупционного риска и влиять на его оценку;

д) программу (план) и (или) перечень антикоррупционных мероприятий, направленных на выявление, оценку, минимизацию и нейтрализацию коррупционного риска;

е) периодичность проведения мониторинга коррупционного риска;

ж) факторы, влияющие на эффективность выявления и оценки состояния коррупционного риска;

з) критерии эффективности мероприятий по снижению коррупционного риска.

26. Перечень источников информации должен носить развернутый характер, позволяя дифференцировать и сопоставлять между собой различные фактические данные, которые могут косвенно подтверждать наличие коррупционных проявлений в деятельности организации в целом и отдельных ее работников.

27. В качестве источника информации могут выступать:

– нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность организации;

– учредительные, регистрационные документы организации;

– планы деятельности организации, отчеты об их исполнении;

– бухгалтерская отчетность, регистры бухгалтерского учета;

– договоры, контракты, соглашения, а также изменения и дополнения к ним;

– первичные документы, составляемые при совершении финансово-хозяйственных операций;

– акты проверок, проведенных контрольно-надзорными органами, подразделениями внутреннего аудита;

– результаты аналогичных проверок, проведенных в других территориально-обособленных подразделениях организации;

– официальные интернет-сайты организации;

– сообщения, отзывы, комментарии, жалобы, опубликованные в средствах массовой информации, размещенные в сети Интернет;

– сведения, размещенные на официальных сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления;

– сведения о поступивших жалобах на неправомерные действия (бездействия) работников организации, поступившие руководителю организации, в контрольно-надзорные и правоохранительные органы;

– сведения о результатах судебного оспаривания действий и решений должностных лиц организации.

28. При составлении программы (плана) или перечня мероприятий по выявлению, оценке и минимизации (нейтрализации) коррупционных рисков следует избегать типизированных подходов, не учитывающих специфику деятельности организации, в том числе территориальные масштабы деятельности,

штатную численность работников, объемы финансово-экономической деятельности, формы и способы взаимодействия с контрагентами, получателями услуг, иные особенности управленческой, организационной, информационной деятельности организации.

29. В отношении каждого вида коррупционного риска следует предусматривать комплекс мероприятий, позволяющих охватить самые разные формы коррупционных проявлений.

30. Основными видами антикоррупционных мероприятий, направленных на выявление, оценку и нейтрализацию коррупционных рисков, связанных с предоставлением услуг являются:

а) опросы получателей услуг, анкетирование, интервьюирование, иные формы и способы социологических исследований степени удовлетворенности доступностью и качеством услуги;

б) разработка и утверждение регламентов и стандартов предоставления услуг, прежде всего, в части формирования стоимости оказываемой услуги, очередности предоставляемой услуги, своевременности предоставляемой услуги, равного доступа к предоставляемым услугам;

в) внедрение современных информационно-телекоммуникационных технологий предоставления услуг, в том числе предоставления услуг в электронной форме, дистанционным способом, и т.п.;

г) разработка и внедрение эффективных процедур контроля за качеством и доступностью предоставляемой услуги, в том числе процедур оспаривания действий и решений работников организации, участвующих в предоставлении услуги;

д) доведения до сведения институтов гражданского общества информации о принимаемых мерах по повышению качества и доступности услуг, повышению эффективности контроля за их предоставлением, а также привлечение представителей гражданского общества к оценке качества и эффективности предоставляемых услуг;

е) повышение квалификации работников, участвующих в предоставлении услуг;

ж) разработка и внедрение антикоррупционных запретов и ограничений для работников, предоставляющих услуги, в том числе по декларированию конфликта интересов, по обращению с подарками, по сообщению о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений.

31. Основными видами антикоррупционных мероприятий, направленных на выявление, оценку и нейтрализацию коррупционных рисков, связанных с проведением закупок, являются:

а) разработка и внедрение антикоррупционных стандартов проведения закупок и поведения работников, организующих проведение закупок;

б) мониторинг конкурсной документации на предмет выявления положений и условий, свидетельствующих о нарушении антикоррупционных стандартов;

в) независимый внешний аудит результатов конкурсных и аукционных процедур, а также договоров, контрактов, соглашений, заключенных без проведения конкурсных процедур;

г) декларирование конфликта интересов работников контрактных служб, а также лиц, осуществляющих контроль за деятельностью контрактных служб;

д) анкетирование, опросы участников конкурсных процедур, которые не были допущены к участию в конкурсе, проиграли конкурс о соответствии конкурсной документации целям и задачам конкурсных процедур, соблюдении организаторами порядка проведения конкурса, определения его результатов;

е) анкетирование, опросы работников контрактных служб;

ж) финансовый аудит качества и количества закупки, обоснованности цены закупки, внесения изменений в заключенные договоры и контракты, подписания актов выполненных работ.

32. Для большинства коррупционных рисков в качестве антикоррупционных мероприятий могут быть использованы:

1) мониторинг исполнения должностных обязанностей лицами, осуществляющими соответствующее взаимодействие;

2) разработка локальных правовых актов, предусматривающих специализированные антикоррупционные стандарты, запреты, ограничения;

3) внедрение технологий, обеспечивающих достаточную степень открытости порядка исполнения должностных обязанностей;

4) внедрение специализированных процедур контрольных проверок порядка исполнения должностных обязанностей;

5) внедрение процедур декларирования отсутствия конфликта интересов.

33. В рамках планового мониторинга реализации антикоррупционной политики в организациях следует уделять особое внимание мониторингу деятельности по выявлению, оценке и минимизации коррупционных рисков. С этой целью рекомендуется проводить следующие мероприятия:

1) периодически проводить проверку локальных правовых актов организации на предмет наличия или отсутствия в них факторов (средств, механизмов), способствующих минимизации коррупционных рисков;

2) разработать для каждого структурного подразделения (должностного лица), чья деятельность связана с высокими коррупционными рисками, перечень показателей, свидетельствующих об эффективности работы по выявлению и минимизации коррупционных рисков;

3) ежегодно публиковать на сайте организации отчет о результатах мониторинга реализации антикоррупционной политики в организациях.