

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОЦЕНКА КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2019

УДК 343.35(470+571)
ББК 67.408(2Рос)
О-93

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Одобрено на секции публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Авторы:

Цирин А. М., исполняющий обязанности заведующего отделом методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук;

Трунцевский Ю. В., ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

Севальнев В. В., ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Рецензенты:

Агапова Е. В., директор Центра развития конкурентной политики и государственного заказа РАНХиГС, кандидат экономических наук, доцент.

Зырянов С. М., ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор экономических наук, профессор.

Цирин А. М., Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В.

О-93 Оценка коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти : методическое пособие. — Москва : Проспект, 2019. — 112 с.

ISBN 978-5-392-28807-6

В методическом пособии проанализированы актуальные проблемы оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти. Оценка коррупционных рисков относится к числу основных инструментов предупреждения коррупции. Она позволяет повысить влияние реализуемых в органе/организации мер противодействия коррупции на причины и условия коррупции, а также на пресечение реальных и недопущение вероятных коррупционных схем.

Методическое пособие раскрывает понятие коррупционных рисков и значение их оценки в публичном секторе; методологию выявления коррупционных рисков в деятельности органов власти; методические рекомендации по оценке коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти.

Пособие предназначено для ученых, практикующих юристов, сотрудников правоохранительных, контрольно-надзорных и законодательных органов, а также для всех интересующихся проблемой законодательного регулирования борьбы с коррупцией.

УДК 343.35(470+571)
ББК 67.408(2Рос)

Научное издание

**Цирин Артем Михайлович, Трунцевский Юрий Владимирович,
Севальнев Вячеслав Викторович**

**ОЦЕНКА КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ
В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Методическое пособие

Подписано в печать 12.10.2018. Формат 60×90^{1/16}.

Печать цифровая. Печ. л. 7,0. Тираж 500 (1-й завод 100) экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2018

© ООО «Проспект», 2018

ISBN 978-5-392-28807-6

THE INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

ASSESSMENT OF CORRUPTION
RISKS
IN FEDERAL EXECUTIVE
AUTHORITIES

M E T H O D I C A L G U I D E



• PROSPEKT •

Moscow
2019

Approved by the Section of Public Law of the Scientific Council of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Authors:

Tsirin A. M., Acting Head of the Department of the Legal Problems of Countering Corruption of Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Responsible Secretary of Interdisciplinary Council for Coordination of Scientific, Educational and Methodical Ensuring of Countering Corruption, Candidate of Legal Sciences;

Truntsevsky Yu. V., Leading Researcher of the Department of Methodology of Combating Corruption, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor;

Sevalnev V. V., Leading Researcher of the Department of Methodology of Combating Corruption, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences.

Reviewers:

Agapova E. V., Director of the Center of Development of Competition Policy and the State Order of a RANEPa, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor;

Zyryanov S. M., Leading Researcher of the Department of the Administrative Legislation and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Economics, Professor.

Tsirin A. M., Truntsevsky Yu. V., Sevalnev V. V.

Assessment of Corruption Risks in Federal Executive Authorities : Methodical Guide. — Moscow : Prospekt, 2019. — 112 p.

ISBN 978-5-392-28807-6

In a methodical guide is devoted to a current problems of assessment of corruption risks in federal executive authorities. Assessment of corruption risks is among the main tools of prevention of corruption. Its allows to increase influence of the anti-corruption measures realized in the body/organization on the reasons and conditions of corruption and also on suppression real and prevention of probable corruption schemes.

The methodical guide opens a concept of corruption risks and value of their assessment of the public sector; methodology of identification of corruption risks in activity of authorities; methodical recommendations about assessment of corruption risks in federal executive authorities.

For scientists, the practicing lawyers, employees law enforcement, control and supervising and legislature and also for all interested a problem of legislative regulation of fight against corruption.

© Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, 2018
© Prospekt LLC, 2018

ISBN 978-5-392-28807-6

КРАТКОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Глава 1. Понятие коррупционного риска и его оценки	10
Глава 2. Методика выявления коррупционных рисков в деятельности органов власти: отечественный и зарубежный опыт применения.	30
Глава 3. Методологические основы оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти.	64
Заключение	98
Приложение 1. Структура реестра (карты) коррупционных рисков.	103
Приложение 2. Матрица коррупционных рисков	104
Приложение 3. Выборочный вопросник по институциональным рискам в ФОИВ.	105

SHORT CONTENTS

Introduction	7
Chapter 1. Concept of corruption risk and its assessment	10
Chapter 2. Methodology for identifying corruption risks in the activities of authorities: domestic and foreign experience	30
Chapter 3. Methodological basis for assessing corruption risks in the federal executive authorities	64
Conclusion	98
Appendix 1. Structure of the register (map) of corruption risks	103
Appendix 2. Matrix of corruption risks	104
Appendix 3. Selective questionnaire on institutional risks in the federal executive authorities	105

ВВЕДЕНИЕ

Оценка коррупционных рисков является современной антикоррупционной технологией, применяющейся при профилактике коррупции в рамках системы мер по противодействию ее проявлениям, предпринимаемых в органах власти и в организациях.

Данная технология направлена на выявление и минимизацию рисков возникновения проявлений коррупции в деятельности органа власти либо организации и относится к числу основных инструментов предупреждения коррупции. В частности, она позволяет повысить влияние реализуемых в органе/организации мер противодействия коррупции на причины и условия коррупции, а также на пресечение реальных и недопущение вероятных коррупционных схем.

Наряду с этим применение оценки коррупционных рисков позволяет решить ряд практических задач, в том числе осуществить корректировку перечня должностей, замещение которых связано с высокими коррупционными рисками, уточнить план мероприятий по противодействию коррупции в органе власти или в организации, сфокусировать профилактическую работу ответственных подразделений на выявленных «критических точках». Следует отметить необходимость оценки предпринимаемых мер по противодействию коррупции на предмет их эффективности, которая проводится далеко не всегда¹.

Обеспечение «адресности» антикоррупционных мер повышает эффективность антикоррупционных мероприятий и позволяет избежать наложения избыточных запретов, ограничений и обязанностей на работников, полномочия которых не дают им реальных возможностей для злоупотреблений.

Таким образом, применение оценки коррупционных рисков позволяет оптимизировать профилактику противодействия коррупции в органе власти/организации, сократить объемы средств, выделяемых на противодействие коррупции в органе власти/организации.

¹ Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения: науч.-методич. пособие / Е. И. Добролюбова, А. В. Павлушкин, Э. Л. Сидоренко [и др.]; под ред. В.Н. Южакова, А.М. Цирина. М.: ИЗИСП, 2016. 156 с.

Оценка коррупционных рисков постепенно находит свое закрепление в действующем законодательстве и правоприменительной практике.

Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»¹ впервые предусмотрел систематическое проведение федеральными государственными органами оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций. Отмеченная работа должна была проводиться в целях внесения уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226², предусматривает положения об оценке коррупционных рисков. В частности, Правительству Российской Федерации и другим федеральным государственным органам прямо предписывает проводить оценку коррупционных рисков (см.: пункт 2; пп. «а» пункта 3).

Паспортом приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12) предусмотрено утверждение карт коррупционных рисков федеральных органов исполнительной власти и реализация мер по их минимизации.

Подп. «б» пункта 16 Национального плана противодействия коррупции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378, предусматривает продолжение разработки тематики оценки коррупционных рисков. В частности, Минтруду России с участием заинтересованных федеральных государственных органов дается поручение разработать методические рекомендации по выявлению и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Организацию процесса оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти (далее – ФОИВ) любой отраслевой принадлежности и численности аппарата служащих целесообразно осу-

¹ Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

² Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 (ред. от 15 июля 2015 г.) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы».

шестьвать с учетом положений международных и национальных стандартов в области управления рисками. К таковым стоит отнести стандарты Международной организации по стандартизации (ISO, ИСО) ISO 31000:2009 «Риск-менеджмент – принципы и указания», а также принятый в качестве национального стандарта ГОСТ Р. 31000:2010, в основе которого международный стандарт ISO 31000:2009.

Проведенные исследования показывают, что процесс построения процесса управления коррупционными рисками наилучшим образом в настоящее время отражен в трех стандартах, в разной степени применимых к оценке коррупционных рисков в деятельности федеральных органов исполнительной власти. К ним относятся стандарты руководства по оценке рисков ООН (UN Global Compact)¹, стандарты управления рисками ISO 31000² и FERMA³.

Основной научно-методической задачей, решаемой в настоящем пособии, является наиболее полное отражение методов выявления коррупционных рисков в деятельности органов власти, охватывающее отечественный и зарубежный опыт их применения. Представляется, что в этом состоит отличие настоящего методического пособия от других подобных документов.

Структура настоящего методического пособия построена с учетом его основных задач и охватывает:

- понятие коррупционных рисков и значение их оценки в публичном секторе;
- методы выявления коррупционных рисков в деятельности органов власти: отечественный и зарубежный опыт применения;
- методические рекомендации по оценке коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти.

Настоящее методическое пособие разработано для использования в работе федеральных органов исполнительной власти при организации работы по оценке коррупционных рисков.

¹ UN Global Compact. Risk Assessment Guide. NY. 2013.

² URL: <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/10/a-structured-approach-to-erm.pdf>.

³ URL: <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-russian-version.pdf>.

Глава 1

ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИОННОГО РИСКА И ЕГО ОЦЕНКИ

§ 1.1. Понятие коррупционного риска

В современной науке концепция и теория финансовых, экономических и управленческих рисков достаточно разработаны, в то время как проблема правовых (юридических) рисков незаслуженно не получила должного внимания¹.

Специалисты по управлению рисками используют два определения риска, часто без четкого разграничения между ними. Первая идея заключается в том, что риск — это шанс, что случится что-то плохое. Риск в этом смысле — это нечто, чего надо избегать. Вторая идея риска не ограничивается опасностью неблагоприятных событий. Традиционное понятие определяет риск как шанс чего-то плохого².

В Финансово-кредитном энциклопедическом словаре под риском (англ. risk, фр. risque, ит. risico — восходит к греч. *rixikon* — утес: первоначально рисковать, лавировать между скалами) понимается:

- 1) вероятность наступления события с негативными последствиями;
- 2) опасность возникновения непредвиденных потерь, убытков, недополучения доходов, прибыли по сравнению с планируемым вариантом³. В исследованиях современных западных специалистов также часто можно встретить аналогичный подход к определению сущности риска.

В целях характеристики экономических процессов, происходящих в деятельности хозяйствующих субъектов, наиболее полным, по мнению В.И. Авдийского, является следующее определение риска — «это потен-

¹ Шахбазян А. А. Понятие и значение правовых рисков в гражданском праве и способы их минимизации // Российский юридический журнал. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2011. № 5(80). С. 128.

² Буянский С. Г., Трунцевский Ю. В. Корпоративное управление, комплаенс и риск-менеджмент. М.: Раусайнс, 2016. С. 23.

³ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А. Г. Грязновой. М.: Финансы и статистика, 2004. С. 845.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Глава 1. Понятие коррупционного риска и его оценки	10
§ 1.1. Понятие коррупционного риска	10
§ 1.2. Понятие и значение оценки коррупционных рисков	20
Глава 2. Методика выявления коррупционных рисков в деятельности органов власти: отечественный и зарубежный опыт применения	30
§ 2.1. Выявление коррупционных рисков в деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации	30
§ 2.2. Зарубежный опыт оценки коррупционных рисков в органах исполнительной власти	49
Глава 3. Методологические основы оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти	64
§ 3.1. Общая методика оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти	64
§ 3.2. Специальная методика оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти	75
§ 3.3. Методика разработки карт коррупционных рисков: возможные подходы	92
Заключение	98
Приложение 1. Структура реестра (карты) коррупционных рисков	103
Приложение 2. Матрица коррупционных рисков	104
Приложение 3. Выборочный вопросник по институциональным рискам в ФОИВ	105

CONTENTS

Introduction	7
Chapter 1. Concept of corruption risk and its assessment.	10
§ 1.1. Concept of corruption risk	10
§ 1.2. Concept and value of the corruption risk assessment	20
Chapter 2. Methodology for identifying corruption risks in the activities of authorities: domestic and foreign experience	30
§ 2.1. Identification of corruption risks in the activities of the federal executive authorities of the Russian Federation.	30
§ 2.2. Foreign experience in assessing corruption risks in the executive authorities.	49
Глава 3. Methodological basis for assessing corruption risks in the federal executive authorities	64
§ 3.1. General methodology for assessing corruption risks in the federal executive authorities	64
§ 3.2. Special methodology for assessing corruption risks in the federal executive authorities	75
§ 3.3. Methodology for developing maps of corruption risks: possible approaches	92
Conclusion	98
Appendix 1. Structure of the register (map) of corruption risks	103
Appendix 2. Matrix of corruption risks	104
Appendix 3. Selective questionnaire on institutional risks in the federal executive authorities	105