

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

ОЦЕНКА КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

**ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИОННОГО РИСКА И ЕГО ОЦЕНКИ
МЕТОДИКА ВЫЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ**



• ПРОСПЕКТ •

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.

циальная возможность возникновения управляемого события в условиях неопределенности среды осуществления экономической деятельности, которая поддается количественной и качественной оценке»¹.

Все виды деятельности несут риск, и необходимо стремиться к тому, чтобы деятельность ФОИВ оставалась в рамках требований законодательства (правовых стандартов). С точки зрения антикоррупционных норм — это антикоррупционные стандарты.

Понятие *коррупционного риска* толкуется различно:

- «коррупционные риски — это заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действия (бездействия) должностных лиц и рядовых сотрудников с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий»²;
- коррупционный риск — «высокая степень вероятности при незаконном получении материальной выгоды в личных целях, быть привлеченным к юридической ответственности, пойманым правоохранительными органами с последующим привлечением к юридической ответственности и иными негативными последствиями, предусмотренными действующим законодательством»³.
- «коррупционные риски — риски проявления коррупционных явлений и/или возникновения коррупционных ситуаций»⁴ и т.п.

Применительно к государственной службе В.В. Астанин рассматривает коррупционные риски как вероятность возникновения коррупционного поведения, которое может быть вызвано: несоблюдением обязанностей, запретов и ограничений, установленных для государственных служащих в связи с прохождением государственной службы; реализацией полномочий при осуществлении служебной деятельности государственного служащего⁵.

Исходя из данного определения, коррупционные риски в деятельности ФОИВ можно рассматривать как вероятность возникновения коррупционного поведения конкретного служащего, или их

¹ Авдийский В. И. Управление рисками в деятельности хозяйствующих субъектов // Экономика. Налоги. Право. 2013. № 4. С. 4–5.

² Дементьева И. Н. Проблемы развития территории. 2012. № 2. Т. 58. С. 77.

³ Райков Г. И., Чирков Д. К. Коррупционный риск как следствие борьбы с коррупцией на современном этапе // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4(12). С. 93.

⁴ Доклад «Оценка коррупционных рисков в проектах законов, изменяющих действующее законодательство в сфере государственных и муниципальных заказов». Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р». М., 2011. С. 3.

⁵ Астанин В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 11.

группы (отдел). Такое коррупционное поведение в органе может быть вызвано: несоблюдением обязанностей, запретов и ограничений, установленных для служащих и работников ФОИВ; реализацией полномочий при осуществлении ими своей служебной деятельности.

Георгиев В. коррупционный риск относит к степени вероятности того, что коррупция может возникнуть наряду с возможными расходами, связанными с коррупцией¹.

Потенциальное воздействие коррупции отражает степень денежных, социальных или репутационных затрат или ресурсных потерь, которые могут возникнуть из-за коррупции².

Другие авторы описывают коррупционный риск как условия, благоприятные для возникновения, развития, реализации, и распространение коррупции на службе и в профессиональной деятельности³.

Есть и более лаконичные определения Сатарова Г.А.:

«Риск коррупции – это шанс оказаться в коррупционной ситуации, войдя в контакт с должностными лицами, представляющими наше государство»;

«Риск коррупции определяется коррупционным энтузиазмом взяточполучателей, создающих дефицит государственных услуг и выстраивающих бюрократические барьеры для примитивного вымогания взяток»;

«Риск коррупции – это оценка вероятности того, что респондент, попадая в определенную ситуацию (решая проблему), окажется в условиях коррупционной сделки»⁴.

Исходя из изложенного, под коррупционными рисками следует понимать условия, мотивирующие и открывающие возможность вступления в коррупционные отношения.

Появившееся в последнее время понятие «зона коррупционного риска» определяется аналогично понятию «коррупционные риски»: это заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действия (бездействия) должностных лиц и рядовых сотрудников с целью не-законного извлечения материальной и иной

¹ *Georgiev V.* (2013). Methods and techniques for assessment of corruption risk in Defence and Security. Journal of Defense Management, S. 3, 1–2. Retrieved from: <http://doi:10.4172/2167-0374.S3-e002>

² *Sharma S.K., Sengupta A., Panja S.C., Nandi T.* Corruption risk assessment methods: a review and future direction for organizations // ELK Asia Pacific Journal of Finance and Risk Management. Volume 7. Issue 4 (2016). P. 3.

³ *Buromensiky M., Serdiuk O., Osyka I., Syrotенkos, Shekhovtsov T., Volianska O. & Kalchenko S.* (2009). Corruption risk in criminal process and judiciary. Report prepared by Institute of Applied Humanitarian Research, Ukraine and Company MACConsulting. Retrieved from: http://www.coe.int/.../economiccrime/corruption/.../344-UPAC_Corruption%20ris...

⁴ *Сатаров Г. А.* Диагностика российской коррупции: социологический анализ. М.: Фонд ИНДЕМ, 2008. С. 34-49.

выгоды при выполнении своих должностных полномочий. Под такими зонами следует понимать сферы общественных отношений, содержащих наиболее вероятные, опасные факторы благоприятствующие возникновению коррупционных отношений.

Коррупциогенный фактор (риск) – явление или совокупность явлений, порождающие коррупционные правонарушения, или способствующие их распространению¹.

Исходя из определения, содержащегося в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», коррупциогенные факторы – это отдельные правовые явления², создающие условия для проявления коррупции³. Это такие правовые явления, которые сами по себе или во взаимосвязи с иными положениями с большей или меньшей степенью создает риск совершения коррупционных действий субъектами, реализующими предписания (коррупционные риски)⁴.

Коррупционные риски в правоприменительной сфере имеют причинно-следственные связи с рядом факторов:

- выполнение коррумпированными сотрудниками *ряда социальных функций*, что обуславливает сращение административных связей, ускорение и упрощение принятия управленческих и процессуальных решений;
- наличие конкретных *субъектов коррупционных взаимоотношений* (продавец, предоставляющий коррупционные услуги, – покупатель, пользующийся коррупционными услугами) и распределение *социальных ролей* (потребитель коррупционных услуг (взятодатель); коррупционер (взятополучатель); посредник);
- наличие неформальных *норм*, регулирующих коррупционные отношения, известных субъектам коррупционной деятельности;
- сложившийся *«этикет» коррупционных отношений* (специфическое поведение – например, символика жестов, словесный ритуал);
- установившийся и общеизвестный, при определенном участии СМИ, *прейскурант на услуги*.

¹ Будатаров С. М. Коррупциогенные факторы: понятие, виды, проблемы их практического применения // Мониторинг правоприменения. 2013. № 2. С. 20.

² См., например: Дубравина И. Д. Типология коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах и критерии их оценки // Отечественная юриспруденция. 2016. № 3. С. 27.

³ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁴ См.: Приказ ФМС РФ от 22 января 2009 г. № 3 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Считается, что каждый коррупциогенный фактор создает определенные условия для совершения коррупционных правонарушений, собственный набор следующих коррупционных рисков¹:

1) возможность органа или должностного лица принимать немотивированное управленческое решение, затрагивающее права и обязанности граждан и организаций, или необоснованно отказать от его принятия;

2) возможность органа или должностного лица при рассмотрении того или иного дела, связанного с реализацией прав граждан и организаций, отступить от установленного порядка принятия решения либо изменить его по своему усмотрению;

3) возможность органа или должностного лица необоснованно предоставить преимущества, льготы или привилегии лицам определенной категории либо немотивированно отказать в их законном предоставлении;

4) возможность должностного лица принимать решения, не входящие в сферу его компетенции, либо расширительно интерпретировать предоставленные ему полномочия;

5) возможность должностного лица предъявлять к гражданам трудновыполнимые или обременительные требования, не основанные на положениях действующего законодательства.

Основополагающими составляющими противодействия коррупции являются деятельность по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции), деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Профилактика коррупции, ее проявлений позволяет не только предупредить наступление вредных последствий от совершения коррупционных правонарушений, но и оптимизировать управленческие процессы, организовав их таким образом, чтобы снизить риски коррупции.

Технологии выявления и устранения коррупционных рисков, управления этими рисками пока не отражены в действующем законодательстве и правоприменительной практике. Однако научное осмысление этой проблемы получает все большее развитие.

Если ранее в научной литературе риск рассматривался практически исключительно в отраслевом контексте², а комплексный общетеоре-

¹ Хазанов С.Д., Бахтина М.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 65–66.

² См., например: Адамов Н. А., Протасова С. А. Правовые риски и особенности железнодорожной логистики в Калининграде // Законодательство и экономика. 2014. № 3;

тический анализ правовых рисков встречался достаточно редко¹, то сейчас исследователи преодолевают узкоотраслевой подход и рассматривают риск как явление, сопутствующее правовому развитию, как модель альтернативно-негативной реализации права, реальность которой грозит деформацией конечных правовых результатов и резким снижением качества правового регулирования².

В иностранной юридической литературе риск рассматривается как возможность потери или ущерба (вреда) и как ответственность за потерю или ущерб, если это произойдет. В правовом поле проблема риска возникла из практики, поскольку основные озабоченности людей заключаются в распознавании и оценке правового риска и в смягчении его последствий. При этом отмечается, что общее понятие правового риска до сих пор не выработано³.

Руководствуясь определением риска как «возможности наступления неблагоприятного события (результата)»⁴ и определением коррупции, установленным в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵ можно выработать новое понятие коррупционного риска.

Под коррупционным риском для целей настоящего исследования предлагается понимать вероятность (возможность) проявлений коррупции и наступления неблагоприятных последствий, вызванных ими. При этом под неблагоприятными последствиями должны пониматься не только последствия в виде материального и иного ущерба, но также и меры юридической ответственности, применяемые к должностным лицам, снижение доверия со стороны граждан и органов власти, а также ухудшение репутации органов власти. Таким образом, коррупционные ри-

Абрамов В. В. Категория «риск» в гражданском праве // Гражданское право. 2013. № 6. С. 30–34; *Ворожевич А. С.* Договор венчурного инвестирования: сущность, конструкция, проблемы минимизации рисков инвесторов // Закон. 2013. № 4. С. 139–147; *Гарбатович Д.* Проблемы применения нормы об обоснованном риске // Уголовное право. 2013. № 2. С. 10–15; *Киреев В. В.* Конституционные риски: проблемы правовой теории и политической практики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 24–27 и многие другие публикации.

¹ Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ: монография // *Арямов А. А.* 2-е изд., перераб. и доп. М.: РАП; Волтерс Клувер, 2010; *Тихомиров Ю. А.* Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5–16; *Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М.* Риск и право: науч. издание М.: Изд-во Моск. ун-та, 2012. С. 25.

² *Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М.* Риск и право: научное издание / Ю. А. Тихомиров, С. М. Шахрай. М.: Изд-во Моск. ун-та., 2012. С. 25.

³ *Shoushuang Li.* The legal environment and risks for foreign investment in China. Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2007. P. 1.

⁴ *Струченкова Т. В.* Валютные риски: учеб. пособие. М.: Финакадемия, 2009. С. 6.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

ски носят комплексный характер и имеют правовую, экономическую, политическую, и иные составляющие.

Экономические исследования рисков предполагают определение сущности и взаимосвязи таких понятий, как «источник», «причина» и «фактор» риска. Источниками риска могут являться субъект, объект, процесс или явление, посредством или в рамках которых реализуются причины таких рисков, например, процесс обработки информации, объекты внешней среды.

Отмеченные источники порождают риски в силу определенных условий (причин). Как правило, к таким причинам можно отнести явление (событие), вызывающее, обуславливающее риск. Причина определяет внутренние источники активности процессов или объектов, порождающих риски. Фактором риска является состояние процесса или объекта, которое способствует реализации риска. Данные понятия вполне можно использовать и при характеристике коррупционных рисков в любой сфере хозяйственной деятельности.

В качестве причин коррупционных рисков в сфере деятельности федерального органа исполнительной власти можно назвать неполноту и пробельность законодательства, наличие в нем коррупциогенных норм; нарушение или невыполнение должностными лицами требований законодательства, административных регламентов, должностных инструкций.

В числе факторов коррупционных рисков в сфере деятельности федерального органа исполнительной власти можно выделить следующие:

- недостаточная четкость и противоречивость законодательства;
- нестабильность законодательства;
- недостаточный профессиональный уровень работников;
- низкий уровень правосознания населения;
- недостаточная информированность общественности о процедурах реализации федеральным органам исполнительной власти своих функций;
- неэффективность общественного контроля как следствие неразвитости гражданского общества;
- недостаточная правовая, особенно судебная, защита прав граждан и юридических лиц от действий третьих лиц.

Выделение источников, причин, факторов коррупционного риска является очень важной задачей не только с теоретической, но и с практической точек зрения, поскольку эффективность предупреждения или минимизации коррупционных рисков может быть обеспечена только путем одновременного воздействия на все элементы коррупционных рисков (источники, причины, факторы).

Классификация правовых рисков, предложенная в зарубежной литературе, использует разделение коррупционных рисков на три вида:

- правовые (исходные) риски, порождаемые неопределенными положениями правовых регуляций, изменением правовых основ или исходными пробелами. Правовые риски могут возникать вследствие, неопределенности в праве¹, пробелов в праве, изменений права;
- институциональные (организационные) риски, порождаемые недостатками в органе правореализационного процесса, несовершенством сложившейся инфраструктуры, недостаточностью внутреннего контроля и т.д.;
- поведенческие риски, возникающие из противоправного поведения².

В исследованиях экономистов для предупреждения или минимизации рисков и их последствий предлагается использовать особый механизм управления рисками (риск-менеджмент). Данный механизм в рамках одного из предлагаемых подходов может включать следующие элементы:

- анализ риска (сбор и обработку данных по аспектам риска, качественный анализ риска и т.д.);
- меры по устранению и минимизации риска (выбор и обоснование предельно допустимых уровней риска, выбор методов снижения риска, формирование вариантов рискового вложения капитала, оценку их оптимальности на основе сопоставления ожидаемой отдачи (прибыли и т.п.) и величины риска, выбор наиболее эффективного варианта)³.

Представляется, что аналогичная система оценки коррупционных рисков может быть внедрена в сфере правотворчества и в правоприменительной практике. Например, она может найти свое применение в методике определения коррупционных рисков, возникающих при реализации федеральным органом исполнительной власти своих функций, а также для выработки эффективных решений по построению системы управления указанными рисками в федеральном органе исполнительной власти и его территориальных органах. При этом в основу структурного построения методики может быть положена нацеленность на преодоление трех групп коррупционных рисков:

¹ Соотношение рисков и неопределенности в праве представляет собой чрезвычайно интересный объект для общетеоретических и отраслевых научных исследований. См. подробнее: *Власенко Н. А.* Неопределенность в праве: природа и формы выражения // Журнал российского права, 2013. № 2. С. 32–44; *Власенко Н. А.* Правопонимание в свете категорий определенности и неопределенности // Журнал российского права. 2014. № 2. С. 37–44.

² *Shoushuang Li.* The legal environment and risks for foreign investment in China. Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2007. P. 2–3.

³ *Гранатуров В. М.* Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Дело и Сервис, 2010. С. 30–31.

- *правовых (исходных) рисков;*
- *институциональных (организационных) рисков;*
- *поведенческих рисков, возникающих из возможности противоправного поведения.*

Внедрение в практику указанной методики обусловлено тем, что коррупционные риски невозможно полностью исключить в силу различных субъективных и объективных причин. Поэтому такая методика сможет помочь не только минимизировать коррупционные риски, но и подготовить соответствующие контрмеры.

Следует отметить, что в Российской Федерации применяются различные правовые технологии противодействия коррупции, освоение и внедрение которых пока находится на разных стадиях. К правовым технологиям в сфере противодействия коррупции следует относить:

- 1) антикоррупционное правовое прогнозирование;
- 2) антикоррупционный правовой мониторинг;
- 3) антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов¹.

Внедряются также и другие, не только юридические, технологии, способные выявить коррупционные риски, связанные с несовершенством нормативных правовых актов, например оценка регулирующего воздействия, проводимая Минэкономразвития России и другими федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации².

Отличительными признаками коррупционных рисков в управленческой сфере выступают следующие четыре взаимосвязанные категории:

- а) наличие ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор;
- б) наличие интереса, который является движущей силой деятельности участников потенциальных коррупционных действий;

¹ Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие / Н. А. Власенко, С. А. Грачева, Е. Е. Рафалюк и др.; отв. ред. Н. А. Власенко. М.: ИЗИСП, 2012. С. 25.

² Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491; Приказ Минэкономразвития РФ от 31 августа 2010 г. № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 43; постановление Правительства МО от 13 ноября 2012 г. № 1449/40 «О введении в Московской области процедуры оценки регулирующего воздействия проектов концепций государственного регулирования и проектов нормативных правовых актов Московской области, а также оценки фактического воздействия действующих нормативных правовых актов Московской области» // Информационный вестник Правительства МО. 2013 г. № 1. Ч. 2.

в) возможный ущерб, который может нанести интересам государства, общества и личности коррупционное поведение работника, замещающего соответствующую должность;

г) наличие полномочий по принятию решения относительно ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор.

С учетом указанного подхода целесообразно проанализировать функции, осуществляемые федеральным органом исполнительной власти на предмет процедур, потенциально подверженных коррупционному риску для проведения более глубокого анализа управленческих процессов, осуществляемых в рамках их выполнения.

Построение процесса управления рисками в организации любой отраслевой принадлежности и масштаба деятельности следует осуществлять в соответствии с положениями 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.

Процесс построения процесса управления коррупционными рисками наилучшим образом в настоящее время отражен в руководстве Организации Объединенных Наций «UN Global Compact» 2013 г.

В соответствии с указанными стандартами процесс управления рисками включает в себя следующие основные элементы (Рис. 1. Процесс управления рисками):

1) Коммуникация и консультирование с внутренними и внешними заинтересованными сторонами на всех стадиях процесса управления рисками.

Консультации и коммуникации должны быть направлены на прояснение вопросов, связанных с риском, его причинами, последствиями и мерами, которые принимаются для воздействия на него. Эффективные внутренние и внешние коммуникация и консультирование необходимы для обеспечения того, что лица, ответственные за внедрение процесса управления рисками, и заинтересованные стороны понимали основы принятия решений и причины, по которым востребованы конкретные решения.

В целях совершенствования взаимодействия по вопросам управления рисками может быть создана постоянно действующая рабочая группа. Консультации по управлению рисками могут предоставлять как сотрудники, прошедшие соответствующее обучение по управлению рисками и назначенные ответственными за данный процесс, так и внешние консультанты-специалисты в области управления рисками или смежных областях.

Консультации по управлению рисками могут предоставлять как сотрудники, прошедшие специальное обучение и назначенные ответственными за данный процесс, так и внешние консультанты-специалисты в области управления рисками или смежных областях.

2) Определение внутреннего и внешнего контекста или среды функционирования органа, а также критериев риска.

Определяя контекст, орган формулирует свои цели, определяет внешние и внутренние параметры, которые должны быть приняты во внимание при управлении рисками. Определение контекста помогает выделить основные источники появления коррупционных и иных видов рисков, как внутри, так и вне органа.

3) Идентификация и оценка рисков — процесс выявления и описания коррупционных рисков, которым может быть подвержена деятельность федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов.

Данная стадия является ключевой в процессе управления рисками. На этом этапе происходит выявление и описание коррупционных рисков, а также анализ вероятности совершения коррупционных правонарушений и связанного с ними вреда.

4) Реагирование на риски — процесс организации мероприятий по рискам и оценка изменения уровня коррупционных рисков.

5) Мониторинг и оценка эффективности управления рисками.

Мониторинг управления рисками — процесс сравнения продвижения работы с коррупционными рисками в соответствии с утвержденным планом мероприятий по реагированию на риски.

Оценка эффективности управления рисками — периодическая внутренняя и внешняя оценка качества управления рисками в соответствии с принятыми показателями или положениями международных и национальных стандартов.

Мониторинг и оценка эффективности могут быть применены к системе управления рисками, процессу управления рисками, рискам, либо мероприятиям по реагированию на риски (*См. рис. 1*).

§ 1.2. Понятие и значение оценки коррупционных рисков

Для эффективного предупреждения коррупции и для противодействия ей необходимо понимать риски, с которыми может столкнуться ФОИВ. Поэтому первым шагом в разработке и внедрении антикоррупционных мер является оценка коррупционных рисков¹.

¹ Технический документ: Коррупционные риски и механизмы защиты прав предпринимателей в Российской Федерации. С. 31.

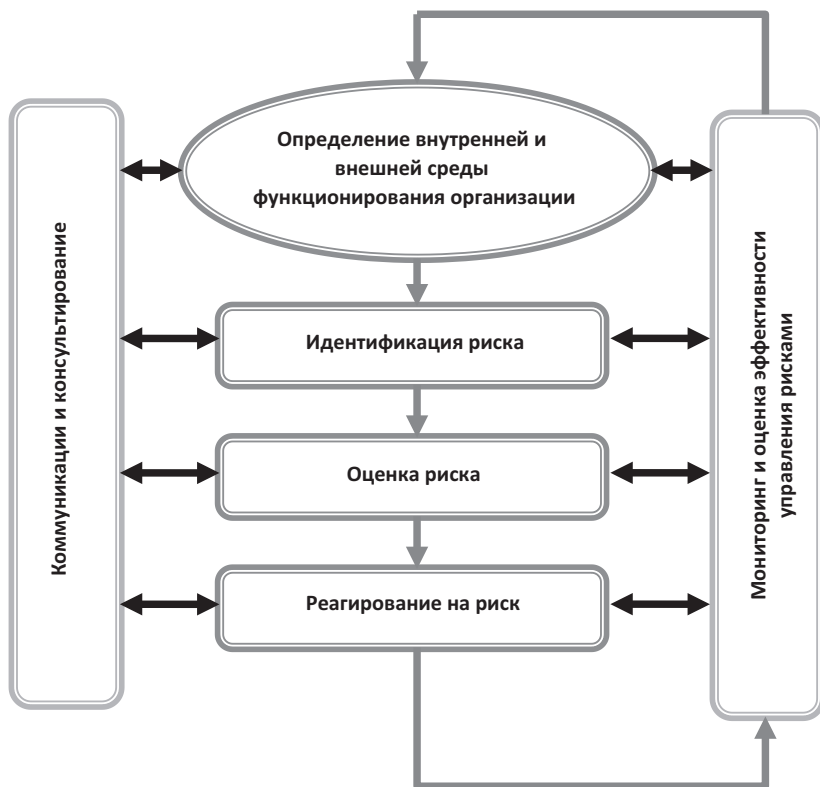


Рис. 1. Процесс управления рисками

В основе предотвращения коррупции должны лежать анализ и оценка рисков¹. Так, А.М. Цирин отмечает, что для предупреждения или минимизации рисков и их последствий предлагается использовать особый механизм управления рисками (риск-менеджмент)².

По мнению зарубежных специалистов знания в области оценки коррупционных рисков является неструктурированными и не организованными. Вильямс А., например, подчеркивает необходимость объединения существующих научных знаний для использования усовершенствованных методов и разработке общих рамок для оцен-

¹ Иванов Э. А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: монография. М.: Юриспруденция, 2015. С. 136.

² Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / Т. Я. Хабриева, А. В. Федоров, А. А. Каширкина и др.; под ред. академика РАН Т. Я. Хабриевой, профессора А. В. Федорова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 272.

ки коррупционных рисков, чтобы улучшить их точность, достоверность и полезность¹.

Твердое понимание значимости коррупционных рисков, схем и возможных правовых последствий является предпосылкой для разумной их оценки. Очень часто коррупционные схемы, взаимосвязанные и взаимодополняющие друг друга, усиливают эффективность каждой схемы и делают их более трудными для противодействия².

Зимелис А., например, указывает на то, что на практике нужно лучше применять элементы анализа и взаимосвязи между различными определяющими факторами³ (экономические, политические и индивидуальные факторы влияют на коррупцию)⁴. Однако большинство исследований по этому вопросу, как правило, сосредоточены на выявлении факторов формирующих организационные сбои несоответствия в сфере закупочных процедур⁵.

Оценка риска – это ключ к эффективной минимизации рисков. Понимание возникновения коррупционных рисков наилучшим способом помогает в достижении сотрудничества между ключевыми сотрудниками – внутренний корпоративный лидер, юрисконсульты, бухгалтера, сотрудники сбыта и внешнеэкономической деятельности и внешние эксперты.

Существует несколько пособий, которые приводят полный перечень коррупционных рисков и необходимых мер, охватывающих практически все аспекты жизни общества (не только правоохранительную систему, но и доступ к информации, знание людьми своих прав, механизмы подачи жалоб, систему государственных закупок, аудита и контроля):

- ЮНОДК, *Инструментарий ООН по противодействию коррупции (3-е изд., 2004 г.) [UNODC, UN Anticorruption toolkit (3rd edition 2004)]*⁶;
- ЮНОДК, *Техническое руководство к Конвенции ООН против коррупции, 2009 г. (на английском, испанском, русском и французском*

¹ Williams A. (2014). Using Corruption Risk Assessments for REDD + An introduction for practitioners, U4 Issue No. 1, viewed 4 October 2014. <http://www.U4.no>.

² Ware G. T., Moss S., Campos J. E. & Noone G. P. (2007). Corruption in public procurement: A perennial challenge, in Campos J. and Pradhan S. (Eds), *The many faces of corruption: Tracing the vulnerability at sector level* (P. 295–334), World Bank. Retrieved from: <https://openknowledge.worldbank.org/.../399850REPLACEM101OFFIC...>

³ Zimelis A. (2012). Non determinants of corruption: A special view of from Eastern Europe. *Journal of Comparative Politics*, Vol. 4, P. 4–26

⁴ Bazyar A. (2015). Corruption: Impact of Economic, Social and Personal Factors. *ELK Asia Pacific Journal of Finance and Risk Management*, 6 (3), 50–60.

⁵ Tukuamuhabwa R. B. (2012). Antecedents and consequences: An public procurement non-compliance Behavior. *Journal of Economics and Behavioral Studies*, Vol. 4. P. 34–46.

⁶ См. URL: www.unodc.org.

- языках) [UNODC, *Technical guide to the UNCAC, 2009 (English, French, Spanish, Russian)*]¹;
- ОБСЕ, *Передовой опыт борьбы с коррупцией, 2004 г. (на английском и русском языках)* [OSCE, *Best practices in combating corruption, 2004 (English, Russian)*]²;
 - Трансперенси интернешнл, *Сталкиваясь с коррупцией: элементы системы государственной добропорядочности, Сборник материалов ТИ, 2000 г. (на английском и арабском языках)* [Transparency International, *Confronting corruption: the elements of a national integrity system, TI Source Book 2000 (English, Arabic)*]³;
 - ЮНОДК, *Перечень вопросов для самооценки к Конвенции ООН против преступности (на английском, арабском, русском и французском языках)* [UNODC, *UNCAC-self-assessment checklist (English, Arabic, French, Russian)*]⁴;
 - ОЭСР: *Управление конфликтом интересов на государственной службе. Набор инструментов, 2005 г.; Специализированные институты по борьбе с коррупцией. Обзор моделей, 2006 г. (на английском и русском языках); Лоббисты, правительство и общественное доверие, 2009 г., Декларации об имуществе государственных служащих: инструмент предотвращения коррупции, 2011 г. (на английском и русском языках); Осведомленность налоговых инспекторов в вопросах взяточничества, 2009 г., и др.* [OECD, *Managing conflict of interests in the public service: a toolkit, 2005; Specialised anti-corruption institutions: review of models, 2006 (English, Russian); Lobbyists, government and public trust, 2009; Asset declarations for public officials: a tool to prevent corruption, 2011 (English, Russian); Bribery awareness handbook for tax examiners, 2009, etc.*]⁵;
 - *Списки коррупционных рисков по различным секторам таможня, здравоохранение, политические партии и т.д.). См., например: Пособие USAID по оценке коррупции, (2009 г.), приложение 3, стр. 94: Руководство по диагностике [Checklists of corruption risks for different sectors (customs, health, political parties etc.), e.g. USAID Corruption Assessment Handbook (2009), Annex 3, page 94, Diagnostic guides]*⁶,
 - *Ресурсный центр противодействия коррупции U4 [U4 Anti-Corruption Resource Centre]*⁷.

¹ См. URL: www.unodc.org.

² См. URL: www.osce.org.

³ См. URL: www.transparency.org.

⁴ См. URL: www.unodc.org.

⁵ См. URL: www.oecd.org.

⁶ См. URL: www.usaid.gov.

⁷ См. URL: www.u4.no.

Большинство приведенных выше источников базируются на идее/предположении, что определенные правовые и институциональные схемы помогают предотвращать или контролировать коррупцию. Другими словами, если в определенной стране коррупция широко распространена, то причина усматривается в отсутствии всесторонних мер противодействия. Общепринятое мнение состоит в том, что меры управления должны включать как репрессивные, так и превентивные инструменты и должны охватывать все секторы (государственный, предпринимательский, гражданский).

Работу по оценке мер управления часто называют «оценкой коррупционных рисков» или «оценкой добропорядочности». Однако ее цель всегда состоит в том, чтобы установить, каких мер управления не хватает в определенной стране или секторе.

В ходе оценки риска, как правило, необходимо определить текущую распространенность коррупции в соответствующем ФОИВ. Эта информация дополняет сканирование коррупционных рисков и способна внести значительный вклад в оценку рисков следующими двумя способами:

- путем определения существующих коррупционных проблем, она может обеспечить основу для выявления причинных факторов коррупции;
- выявление таких факторов поможет оценить уровень рисков коррупции в будущем, а также определить, в какой мере эти риски реализуются на практике, т.е. в какой мере они в действительности приводят к случаям коррупции.

Итак, в предупреждении или минимизации рисков и их последствий используется механизм управления рисками, включающий следующие элементы:

- анализ риска (сбор и обработка данных по аспектам риска, качественный анализ риска и т.д.);
- меры по устранению и минимизации риска (выбор и обоснование предельно допустимых уровней риска, выбор методов снижения риска, формирование вариантов рискового вложения капитала, оценка их оптимальности на основе сопоставления ожидаемой отдачи (прибыли и т.п.) и величины риска, выбор наиболее эффективного варианта)¹.

Проведение периодической оценки коррупционных рисков позволяет своевременно выявлять сферы деятельности ФОИВ, наиболее подверженные таким рискам, и принимать соответствующие меры. Необходимость оценки рисков позволяет предприятию выявить риски, которые могут повлиять на его производительность и репутацию в случае соблюдения *принципов Глобального договора ООН (Рис. 2)*:

¹ См.: Гранатуров В. М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 30–31.



Рис. 2. Принципы Глобального договора ООН

И хотя большая часть имеющегося регулирующего руководства содержит инструкции и подчеркивает важность эффективной оценки риска, она не дает ответ на вопрос «как осуществлять» такую оценку.

В Рекомендациях Третьего Евразийского антикоррупционного форума «Современные стандарты и технологии противодействия коррупции» Москва, 24–25 апреля 2014 г. подчеркивалась необходимость совершенствования антикоррупционной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, которая требует более масштабной и системной оценки рисков получения коррупционных доходов, построения, правового закрепления и последовательной реализации системы коррелирующих антикоррупционных технологий, позволяющих выявить и пресечь коррупционные правонарушения, минимизировать их ущерб¹.

¹ Цирин А. М., Черепанова Е. В., Тулинова О. А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–171.

По мнению специалистов, «современные технологии профилактики коррупции позволяют не только предупредить наступление вредных последствий от совершения коррупционных правонарушений, но и оптимизировать управленческие процессы, организовав их таким образом, чтобы снизить риски коррупции»¹.

Как же осуществлять эту оценку? Это является сложной задачей, так как собственно сфера оценки риска будет меняться от органа к органу в зависимости от различных факторов, в том числе сферы деятельности и функций. Поэтому можно представить практические шаги руководства о том, как проводить антикоррупционную оценку рисков без привязки к какому-либо виду ФОИВ.

Представим шестиступенчатый процесс, который поможет установить степень риска: начать процесс, выявить риски, оценить риски, определить смягчающие факторы, рассчитать оставшийся остаточный риск и разработать план действий (Рис. 3).



Рис. 3. Процесс оценки рисков

Мониторинг и оценка результатов выполнения планов противодействия коррупции в ФОИВ осуществляется с участием органов контрольных подразделений.

Антикоррупционный мониторинг реализации антикоррупционных мер (далее – антикоррупционный мониторинг) – это сбор данных, наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупциогенных факторов, а также эффективность мер реализации антикоррупционного плана.

Сбор данных – это получение достоверной информации от субъектов о выполнении антикоррупционных мер, встроенных в повседневную работу государственных органов и органов местного самоуправления.

Наблюдение – это целенаправленное и планомерное восприятие процессов и явлений в сфере противодействия коррупции, результаты которого фиксируются наблюдателем. Для получения значимых результатов необходимо многократное наблюдение.

¹ Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / С. В. Борисов, А. А. Каширкина, А. Н. Морозов и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. М.: ИЗиСП, 2015. 296 с.

Анализ проводится на основании полученных данных, делаются выводы и формируются рекомендации относительно принятия управленческого решения.

Оценка – это процесс, направленный на выявление (настолько систематическое и объективное, насколько это возможно) целесообразности, эффективности, продуктивности, ценности (дополнительных преимуществ), устойчивости и/или влияния произведенного вмешательства.

Прогноз – это вероятностное суждение о состоянии какого-либо явления в будущем, основанное на специальном научном исследовании (прогнозировании).

Объекты мониторинга – это коррупционные проявления и деятельность органа по реализации требований антикоррупционного законодательства.

Коррупционные сигналы – это ситуации, при которых:

- а) гражданин не может свободно реализовать свои права, в том числе на получение необходимой информации, либо не может быстро и эффективно решить обычные вопросы в каком-либо органе;
- б) отсутствует механизм обязательной отчетности;
- в) существуют трудности при обжаловании принятых решений;
- г) финансовые возможности сотрудника не соответствуют его образу жизни.

Коррупциогенные факторы – это ситуации, при которых:

- 1) отсутствуют механизмы для контроля;
- 2) отсутствует прозрачность при назначении на должность и освобождения от должности субъекта противодействия коррупции;
- 3) отсутствует прозрачность при распределении ресурсов;
- 4) имеется сжатость сроков для вынесения юридически значимого решения и т.п.

Обучение – это семинары, которые опираются на опыт в реальной жизни, они также проводятся, чтобы помочь руководству ФОИВ выявить и предотвратить коррупционные риски.

Служба информирования – создание и запуск соответствующих телефонных линий, что позволяет сотрудникам и агентам искать конфиденциальную информацию, и сообщать о возможных нарушениях.

Основной *целью* антикоррупционного мониторинга является формирование объективной оценки уровня коррупции в ФОИВ для своевременного предупреждения, выявления и устранения последствий коррупционных проявлений, на основе принимаемых управленческих решений.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих *задач*:

- 1) обеспечение организации и координации деятельности субъектов противодействия коррупции по своевременному и качественному

предоставлению информационных материалов (отчеты, доклады, аналитические и пояснительные записки) об исполнении мероприятий по противодействию коррупции;

2) разработка и внедрение системы мониторинга исполнения антикоррупционных мер субъектами противодействия коррупции и оценки их влияния на коррупциогенную обстановку;

3) проведение регулярного мониторинга реализации плана по индикаторам результативности, с последующей оценкой эффективности реализуемых мер;

4) выявление и прогнозирование ключевых направлений повышения эффективности деятельности по противодействию коррупции, упреждению возможностей возникновения и действия коррупциогенных факторов и формированию антикоррупционного поведения.

Основными *направлениями* антикоррупционного мониторинга является анализ:

- мер, реализуемых посредством антикоррупционных планов по обеспечению оценки их эффективности;
- коррупциогенных сигналов, к которым относятся фактические признаки распространенности коррупции на практике;
- коррупциогенных факторов по своевременному приведению нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством, обеспечению разработки и реализации антикоррупционных планов.

Антикоррупционный мониторинг и оценка реализации мероприятий планов отслеживаются через индикаторы результативных показателей. Система мониторинга и оценки планов основываются на двух каналах информации: внутреннем (внутреннего контроля, информаторов и иных сообщений) и экспертов (внешнем).

Антикоррупционный мониторинг проводится самими субъектами противодействия коррупции (первичный мониторинг), а также уполномоченным органом по оценке и мониторингу реализации Плана мероприятия по противодействию коррупции (сводный мониторинг) — (далее — уполномоченный орган).

Методами проведения антикоррупционного мониторинга являются:

- а) изучение общепринятых коррупционных практик и отслеживание механизмов коррупционных ситуаций;
- б) измерение уровня и структуры коррупции по уровням управления, направлениям хозяйствования и т.п.;
- в) изучение общественного сознания в сфере коррупции;
- г) измерение эффективности антикоррупционных мероприятий.

В качестве примера проведения антикоррупционного мониторинга в нашей стране можно привести мониторинг реализации крупных проектов с государственным участием, в том числе инфраструктурных

проектов, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния¹.

Так, основная часть сводного доклада о данном мониторинге должна отражать антикоррупционную информацию в отношении каждого крупного проекта:

- информация о результатах расчета интегральной оценки возможных коррупционных проявлений и рисков при реализации крупного проекта (возможные коррупционные проявления не выявлены; риск возможных коррупционных проявлений незначителен; риск возможных коррупционных проявлений имеется);
- перечень критериев, указывающих на возможное коррупционное проявление, — при их наличии;
- предложения главного распорядителя средств федерального бюджета, ответственного за реализацию крупного проекта, по минимизации рисков возможных коррупционных проявлений в случае их выявления;
- информация об устранении в отчетном периоде риска возможных коррупционных проявлений, выявленных по итогам предыдущих отчетных периодов, — при их наличии.

Акт антикоррупционной проверки как мощный мотиватор для продвижения соответствия с антикоррупционными программными требованиями равным образом открывает и удерживает потенциально противоправную деятельность. Знание того, что кто-то за тобой наблюдает, и ты можешь быть пойман, совершая что-либо противоправное, является сдерживающим фактором.

Антикоррупционные проверки повышают осведомленность о том, как работает программа, и часто обнаруживают новые риски, ранее незаметные или полностью или не вполне оцененные.

¹ См.: постановление Правительства РФ от 6 ноября 2015 г. № 1199 «О мониторинге реализации крупных проектов с государственным участием, в том числе инфраструктурных проектов, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния» (вместе с «Правилами осуществления мониторинга реализации крупных проектов с государственным участием, в том числе инфраструктурных проектов, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния») // СЗ РФ. 2015. № 46. Ст. 6386.

Глава 2

МЕТОДИКА ВЫЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ

§ 2.1. Выявление коррупционных рисков в деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации

Коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, негативно влияет на функционирование общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, а также создает негативный имидж нашего государства на международной арене и рассматривается как одна из ключевых угроз безопасности России. В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, связанных с ликвидацией ее фундаментальных причин, и имплементация таких мер в контексте обеспечения развития страны – становятся существенной необходимостью.

В настоящее время методология изучения законодательства о противодействии коррупции находится в стадии своего формирования. Помимо традиционных криминологических аспектов, связанных с изучением коррупции как формы (вида) уголовно-наказуемых деяний, все большее распространение получает государственно-управленческий аспект, связанный с отношением к коррупции как фактору дестабилизации надлежущего функционирования государственного аппарата и государственной службы. При таком подходе в орбиту мер по противодействию коррупции вовлекается широкий арсенал средств государственного администрирования, начиная от детальной регламентации процедур реализации госу-

дарственных функций и полномочий и заканчивая мерами, обеспечивающими транспарентность принятия управленческих решений. Для этого создаются правовые, организационные, управленческие, информационные механизмы, препятствующие совершению коррупционных правонарушений, увеличивающие риск коррупционных действий для отдельных должностных лиц и федеральных органов исполнительной власти в целом. Принимая во внимание, что деятельность подавляющего большинства организаций, представляющих публичный сектор, неизбежно связана с возникновением коррупционных рисков, представляется целесообразным провести анализ положений законодательства о противодействии коррупции и иных актов, регламентирующих деятельность по их выявлению и минимизации, получив в итоге набор универсальных методов для решения поставленной задачи.

Одним из главных регуляторов общественных отношений, связанных с противодействием коррупции в Российской Федерации, является Министерство труда и социального развития Российской Федерации (далее – Минтруд). Полномочия по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе и в сфере государственной гражданской службы, предоставлены Минтруду в соответствии с п. 1 постановления Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 535 «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации»¹.

Базовым методическим документом, выпущенным Минтрудом и распространяющим свое действие на все федеральные государственные органы и государственные корпорации (государственной компании) являются «Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций» от 2014 г.² (версия 2.0)³ (далее – Рекомендации для государственных органов и государственных корпораций).

Рекомендации для государственных органов и государственных корпораций были 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

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/2/14>

³ В настоящее время разработана версия 3.0, но она еще не получила официального одобрения.

корпорациями (государственной компанией) при организации работы по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций.

Основной целью Рекомендаций для государственных органов и государственных корпораций 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.

Государственным органам и государственным корпорациям рекомендуется:

- определить перечни функций федеральных государственных органов, государственных корпораций (государственной компании), при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции;
- сформировать перечни должностей федеральной государственной службы и должностей в государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками,
- минимизировать коррупционные риски либо их устранить в конкретных управленческих процессах.

Рекомендации для государственных органов и государственных корпораций относят к коррупционно-опасным функциям такие виды деятельности как осуществление функций по контролю и надзору, управление государственным имуществом, оказание государственных услуг, а также разрешительные, регистрационные функции.

При определении перечня коррупционно-опасных функций государственным органам и государственным корпорациям необходимо обратить внимание на функции, предусматривающие, например:

- 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 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.

Отдельно отметим, что вышеизложенный перечень не является исчерпывающим и носит рекомендательный, поэтому государственным органам необходимо определять перечень коррупционно-опасных функций исходя из собственной специфики и особенностей функционирования.

Информация о возникновении коррупционных рисков при реализации какой-либо функции (иными словами, функция является коррупционно-опасной) может быть выявлена следующими способами:

- 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) к совершению коррупционных правонарушений;
- сообщений в средствах массовой информации 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 общественных объединений, не являющихся политическими партиями; Общественной палатой Российской Федерации.

Приведенный перечень источников выявления коррупционных рисков при реализации функций государственные органы и корпораций не является исчерпывающим, что создает определенную эластичность регулирования в каждом конкретном случае.

Федеральным государственным органам предписывается сформировать и утвердить перечни коррупционно-опасных функций.

Подобный 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».

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 выступает основанием для проведения заседания комиссии (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).

В перечень коррупционно-опасных функций государственного органа или государственной корпорации могут вноситься изменения или дополнения, которые обусловлены изменениями законодательства

Российской Федерации, предусматривающими возложение новых или перераспределение реализуемых функций, результатами проведения оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций (государственных компаний) и др.

В соответствии с Рекомендациями для государственных органов и государственных корпораций они формируют перечень должностей федеральной государственной службы и должностей в государственных корпорациях (государственной компании), замещение которых связано с коррупционными рисками.

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.

В ходе проведения оценки коррупционных рисков в государственных органах и корпорациях выявляются административные процедуры, которые реально или гипотетически могут стать предметом коррупционных отношений.

При этом проводится анализ на предмет того:

- что является предметом коррупции (за какие действия (бездействия) предоставляется выгода);
- какие коррупционные схемы используются.

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

К признакам, характеризующим коррупционное поведение должностного лица при осуществлении коррупционно-опасных функций, относятся:

- 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, nepoтизм и др.) 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.

По итогам реализации вышеописанных мероприятий федеральному государственному органу или государственной корпорации (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»).

Обратим внимание на то, что руководитель федерального государственного органа утверждает такой перечень посредством издания нормативного правового акта, а руководитель государственной корпорации (государственной компании) утверждает такой перечень посредством издания локального нормативного акта¹. Это происходит преимущественно после рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии).

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 выступает в качестве основания для проведения заседания комиссии (подпункт «в» пункта 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных

¹ В тексте «Методических рекомендаций по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций» от 2014 г. устанавливается, что «Руководитель... государственной корпорации (государственной компании) утверждает такой перечень посредством издания нормативного правового акта», однако такая дефиниция не соответствует требованиям юридической техники в связи с тем, что у руководителей государственных корпораций (государственных компаний) отсутствуют законодательно установленные полномочия по принятию нормативных правовых актов.

государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821).

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

В соответствии с законодательством о противодействии коррупции лица, которые замещают должности, включенные в указанный выше 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.

Это позволяет добиться того, что федеральными государственными органами и государственными корпорациями (государственными компаниями) определяется круг должностных лиц, деятельность и имущественное положение которых является объектом внимания, как со стороны общественных институций, так и со стороны сотрудников кадровых служб, на которые возложена ответственность за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что позволяет осуществлять должный контроль за благосостоянием и имущественным положением соответствующих должностных лиц и их супруг (супругов), а также несовершеннолетних детей.

Федеральным государственным органам и государственным корпорациям (государственным компаниям) рекомендуется минимизировать либо устранять коррупционные риски в конкретных управленческих процессах при реализации коррупционно-опасных функций.

Для минимизации или устранения возникающих коррупционных рисков можно использовать такие методы как регламентация административных процедур исполнения соответствующей коррупционно-опасной функции, упрощение или исключение соответствующих функций, установление препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем.

Регламентация административных процедур позволяет снизить степень угрозы возникновения коррупции в связи с тем что:

- 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 не-

обходимости 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.

Дробление административных процедур на дополнительные стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами позволяет обеспечить необходимый взаимный контроль.

Предлагается применять следующие меры в качестве установления препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем, а именно:

- 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.

В целях недопущения совершения должностными лицами коррупционных правонарушений реализацию мероприятий, содержащихся в Рекомендациях для государственных органов и государственных корпораций, целесообразно осуществлять на постоянной основе путем:

- организации внутреннего контроля за исполнением должностными лицами своих обязанностей, введения системы внутренне-

го 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 соблюдение 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.

В случае если федеральные государственные органы и государственные корпорации (государственные компании) на системной основе реализуют вышеизложенные мероприятия, то это с большой степенью вероятности позволяет устранить либо минимизировать коррупционные риски в конкретных управленческих процессах реализации коррупционно-опасных функций.

Затрагивая процесс мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций (государственной компании), деятельность которых связана с коррупционными рисками (далее — мониторинг) следует отметить, что его основными задачами 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.

Проведение мониторинга осуществляется путем сбора информации о признаках и фактах коррупционной деятельности должностных лиц государственных органов и корпораций.

Сбор такой 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.

При проведении мониторинга рекомендуется:

- предварительно сформировать набор показателей, характеризующих антикоррупционное поведение должностных лиц, деятельность которых связана с коррупционными рисками;
- обеспечивать взаимодействие со структурными подразделениями федерального государственного органа, государственной корпорации (государственной компании), иными государственными органами и организациями в целях изучения документов, иных материалов, содержащих сведения, о том, что при реализации той или иной функции возникают коррупционные риски, другими словами — функция является коррупционно-опасной.

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.

Подчеркнем, что в заключительных положениях Рекомендаций для государственных органов и государственных корпораций отмечено, что 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, це-

лесообразно рассматривать на заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационных комиссий) не реже одного раза в год.

Ответственными подразделениями за реализацию Рекомендаций для государственных органов и государственных корпораций являются подразделения 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».

В 2017 г. Минтруд разработал новые «Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций государственного и муниципального управления» (версия 3.0). В новых Рекомендациях отмечается, что внедрение механизмов оценки коррупционных рисков и их минимизации является значимым направлением системы мер по противодействию коррупции, принимаемых в государственных органах и органах местного самоуправления. Оценка коррупционных рисков позволяет провести анализ реализуемых функций государственного (муниципального) органа и установить конкретные административные процедуры (действия), которые могут создавать условия для совершения коррупционных правонарушений государственными служащими и муниципальными служащими, работниками подведомственных организаций, сопровождающих исполнение отдельных функций государственного (муниципального) органа.

В качестве основной цели новых методических рекомендаций является обеспечение в государственных (муниципальных) органах единого подхода к организации работы по подготовке:

- карты коррупционных рисков и мер по их минимизации;
- перечня должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Выявление коррупционных рисков, свойственных конкретному государственному (муниципальному) органу с учетом специфики его функций, позволяет принимать адресные меры, препятствующие реализации конкретных сложившихся на практике коррупционных схем, возникающих на разных уровнях принятия управленческих решений.

По состоянию на июнь 2018 г. новые «Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций государственного и муниципального управления» (версия 3.0) еще не получили официального одобрения, поэтому большинство федеральных государственных органов и государственных корпораций (государственных компаний) руководствуются в своей работе «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций» (версия 2.0). В частности, Министерство образования и науки Российской Федерации разработало Письмо 6 августа 2013 г. № 12-925 «О направлении методических рекомендаций по противодействию коррупции»¹. Приложение № 2 к Письму Минобрнауки «Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций» во многом повторяет структуру и содержание Рекомендации для государственных органов и государственных корпораций, разработанных Минтрудом. В 2018 г. Центральный Банк Российской Федерации (далее – Банк России) направил информационное письмо Банка России от 27 декабря 2017 г. № ИН-014-12/64 «О вопросах применения риск-ориентированного подхода в сфере ПОД/ФТ» (вместе с «Руководством по программе обеспечения соответствия требованиям законодательства по противодействию взяточничеству и коррупции. Вольфсбергская группа»)². Приложение к Письму Банка России включает документы Вольфсбергской группы «Руководство по Программе обеспечения соответствия требованиям законодательства по противодействию взяточничеству и коррупции» (принято в июле 2017 года) (приложение № 2), которое содержит рекомендации по организации риск-ориентированных механизмов контроля коррупционных рисков, эффективная реализация которых снижает риски отмывания денег от коррупции и взяточничества в финансовой организации.

Следственный комитет Российской Федерации (далее – Следственный комитет) разработал «Методику оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций Следственного комитета Российской Федерации»³. Данная Методика подготовлена в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»; 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. Заявленная цель Методики за-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ URL: <http://docplayer.ru/44134127-Metodika-ocenki-korruptsionnyh-riskov-voznikayushchih-pri-realizacii-funkciy-sledstvennogo-komiteta-rossiyskoy-federacii.html>.

ключается в обеспечении единого подхода в системе Следственного комитета к организации работы по оценке коррупционных рисков по направлениям, связанным с выявлением коррупционно-опасных функций в деятельности подразделений центрального аппарата, территориальных следственных органов и организаций; оценкой коррупционных рисков, возникающих при реализации коррупционно-опасных функций; мониторингом исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими, деятельность которых связана с коррупционными рисками.

В результате применения разработанной Методики ожидается осуществление «ранжирования» должностей с учетом их коррупционной емкости в подразделениях центрального аппарата и территориальных следственных органах Следственного комитета; организация мониторинга исполнения должностных обязанностей лицами, замещающими указанные должности; минимизация коррупционных рисков либо их устранение в управленческих процессах.

К отличительным положительным особенностям Методики Следственного комитета можно отнести то, что в ее тексте имеется пункт 3, в котором приводятся конкретные примеры использования коррупционных схем. Что позволяет руководителям и практическим работникам более эффективно разобрать и использовать представленный практический материал в своей повседневной деятельности. Например, руководитель отдела Д., введя в заблуждение предпринимателя А. в том, что используя служебное положение и имея авторитет в органах государственной власти, он имеет возможность оказать содействие в принятии положительного решения при проведении аукциона по продаже земельного участка. За это он получил 30 тыс. руб. В ходе получения второй части денег (15 тыс. руб.) был задержан сотрудниками ФСБ России (ч. 3 ст. 159 УК РФ); старший следователь Б. неоднократно посредством телефонных переговоров с отцом подозреваемого в изнасиловании И. и встреч с ним вымогал взятку в сумме 700 тыс. руб. за принятие решения о прекращении уголовного дела. При передаче И. денежных средств в сумме 300 тыс. руб. гр. Х., выступавшим в роли посредника, они были задержаны сотрудниками ФСБ России (пп. «б», «в» ч. 5 ст. 290 УК РФ) и др.

Также заслуживает внимание разработанная в Методике Следственного комитета «ранжирование» перечня должностей, в зависимости от уровня коррупционной опасности. Предполагается, что по итогам реализации соответствующих мероприятий, помимо формирования (уточнения) перечня коррупционно-опасных функций, руководителям следственных органов (учреждений) следует провести «ранжирование» перечня должностей, распределив их по определенным группам риска. Это позволит руководителям следственных органов дифференцированно, в зависимости и с уче-

том их коррупционной опасности проводить работу с сотрудниками, замещающими государственные должности. Ранжирование предлагается проводить по пятибалльной шкале, от должностей с минимальными коррупционными рисками до должностей, где вероятность коррупционных правонарушений наиболее высокая, принимая во внимание следующие обстоятельства:

- количество коррупционно-опасных функций, реализуемых должностным лицом;
- степень самостоятельности должностного лица при принятии коррупционно-опасных решений;
- интенсивность контактов должностного лица с представителями коммерческих организаций, банков и частными лицами при выполнении своих функций (см. образец матрицы). Также в тексте Методики Следственного комитета приводится образец матрицы для проведения ранжирования.

Другой документ, выпущенный Минтрудом, распространяющий свое действие на деятельность организаций вне зависимости от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств в сфере противодействия коррупции и выявления коррупционных рисков, это «Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции» от 2014 г. (далее – Рекомендации, Методические рекомендации Минтруда)¹, разработанные Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации во исполнение подпункта «б» пункта 25 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» и в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Основной целью Методических рекомендаций Минтруда является формирование единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств. К основным задачам Рекомендаций Минтруд относит информирование организаций о нормативно-правовом обеспечении работы по противодействию коррупции и ответственности за совершение коррупционных правонарушений; определение основных принципов противодействия коррупции в организациях; методическое обеспечение разработки и реализации мер, направленных на профилактику и противодействие коррупции в организации.

¹ URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/015/0>

Рассматриваемые Рекомендации разработаны для использования в организациях вне зависимости от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств.

Особо отметим, что данные Методические рекомендации, в первую очередь, рассчитаны для применения в организациях, в отношении которых законодательством Российской Федерации не установлены специальные требования в сфере противодействия коррупции, то есть в организациях, которые не являются федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными корпорациями (компаниями), государственными внебюджетными фондами, иными организациями, созданными Российской Федерацией на основании федеральных законов, а также организациями, созданными для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами).

Отдельно остановимся на таком важном вопросе, как оценка рисков вторичной занятости государственных служащих.

В соответствии с п. 3 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается: заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа.

Вторичная занятость — это термин, используемый для описания любой дополнительной занятости или «внешней работы», которую государственный служащий выполняет за пределами своего служебного положения в государственном секторе. Это может включать работу на другого работодателя, ведение бизнеса или предоставление платных

консультационных услуг или участие в семейном бизнесе. Вторичная занятость не должна быть коррупционным риском, если она должным образом регулируется соответствующим законодательством.

Государственные должностные лица должны рассмотреть вопрос о том, может ли вторичная занятость негативно сказаться на выполнении их обязанностей в государственном секторе или вызвать конфликт интересов. Это относится ко всем государственным должностным лицам, независимо от того, какую должность они занимают.

Оценка риска вторичной занятости работников в ФОИВ, вероятно, выявит некоторые или все из следующих коррупционных рисков:

1. Работник, использующий государственные ресурсы для вторичного трудоустройства. Это может включать в себя рабочее время, транспортные средства, средства связи, канцелярские принадлежности, фотокопировальные машины, инструменты и оборудование, а также конфиденциальную информацию, такую как детали предстоящих сделок, которые еще не находятся в открытом доступе.

2. Работник, фальсифицирующий табели учета рабочего времени, или принимая оплачиваемый отпуск по болезни под ложными предлогами, чтобы заниматься вторичной занятостью.

3. Работник, ищущий вторичную работу с клиентами своего государственного работодателя в обмен на обещание выполнять свои официальные функции в пользу клиента.

4. Клиенты агентства, предлагающие сотрудникам вторичное трудоустройство в качестве стимула к получению привилегий в их отношениях с органом.

5. Работник, который управляет бизнесом, который предлагает товары и услуги, используемые государственным органом, представляющим тендеры на товары и услуги органу, не заявляя о своей заинтересованности в бизнесе.

6. Работник активно искажает свое вторичное трудоустройство как находящееся под благоприятным положением своего работодателя в государственном секторе.

7. Сотрудник, направляющий подчиненных для выполнения задач для собственной вторичной занятости сотрудника.

Как минимум ФОИВ должен:

1. Ввести политику и процедуры для вторичной занятости;

2. Включить в политику санкции за любое нарушение политики и процедур;

3. Осуществлять обзор политики;

4. Регламентировать вторичную занятость в соответствующих кодексах поведения;

5. Проводить обучение всех сотрудников политике и процедурам, с тем чтобы они были проинформированы о своей ответственности;

6. Включить управление вторичной занятостью в качестве риска для оценки в процессы внутреннего аудита органа и управления рисками коррупции.

После оценки риска вторичной занятости сотрудников необходимо рассмотреть эти стратегии управления рисками:

- Ведение учета всех вторичных заявлений о приеме на работу и утверждений, включая прогнозируемые часы работы сотрудников и централизованно в электронной базе данных.
- Проверка всех разрешений на вторичное трудоустройство.
- Регулярно напоминать работникам об их обязательствах в отношении вторичной занятости — например, ежегодно с обзорами деятельности.
- На регулярной основе проводить проверку учета посещаемости всех сотрудников, которым было разрешено выполнять второстепенные функции.
- Ограничение или запрет на вторичную занятость сотрудников на определенных должностях, таких, как закупки и управление контрактами, соизмеримые с рисками коррупции.
- Разработка методики консультирования по вопросам централизованного вторичного учета занятости при созыве групп по закупкам или набору персонала для обеспечения того, чтобы сотрудники со связанными интересами не были членами групп.
- Информирование подрядчиков органа о вторичных ограничениях в трудоустройстве работников.
- Выборочный случайный аудит вторичных деклараций занятости сотрудников, для того чтобы убедиться, что они являются актуальными и полными.

Приведенные выше меры и стратегии позволяют представителям публичного и квазипубличного секторов добиваться контроля за коррупционными рисками, связанными со вторичной занятостью их сотрудников.

Обобщая вышеизложенное в данном параграфе, остановимся на нескольких важных моментах:

- во-первых, по состоянию на июнь 2018 г. федеральным органам исполнительной власти, государственным корпорациям (государственным компаниям), являющимся наиболее показательными представителями публичного сектора в своей деятельности следует руководствоваться «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций» от 2014 г. (версия 2.0), однако стоит учитывать наличие разработанных, но не введенных в официальный оборот «Методических рекомендаций по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций государственного и муниципального управления» (версия 3.0);

- во-вторых, представителям публичного сектора целесообразно учитывать информационные письма регуляторов (например, Минтруд, Минобрнауки, Банк России и др.) по вопросам, связанным с организацией деятельности по контролю коррупционных рисков, а также же отдельно учитывать риски вторичной занятости служащих ФОИВ;
- в-третьих, отдельные представители ФОИВ (например, Следственный комитет и др.) разработали методики оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций к отличительным особенностям которых можно отнести приведение конкретных примеров использования коррупционных схем, а также образцов матриц для проведения ранжирования, что в комплексе позволяет руководителям и практическим работникам соответствующих ФОИВ более эффективно использовать представленный практический материал в своей повседневной деятельности;
- в-четвертых, для представителей корпоративно-частного и квазигосударственного секторов, а именно для организаций, в отношении которых законодательством Российской Федерации не установлены специальные требования в сфере противодействия коррупции, то есть не являющихся федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными корпорациями (компаниями), государственными внебюджетными фондами, иными организациями, созданными Российской Федерацией на основании федеральных законов, а также организациями, созданными для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами) следует руководствоваться «Методическими рекомендациями по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции» от 2014 г.
- в-пятых, приведенный список не является исчерпывающим, представителям частного, публичного и иных секторов также целесообразно учитывать лучшие иностранные практики по выявлению коррупционных рисков в деятельности применительно к спектру выполняемых функций и наличию соответствующих распорядительно-властных и иных полномочий.

§ 2.2. Зарубежный опыт оценки коррупционных рисков в органах исполнительной власти

Анализ зарубежного опыта оценки коррупционных рисков в органах исполнительной власти показал, что в большинстве стран существуют официально утвержденные методики проведения оценок

коррупционных рисков. Ряд стран разработали и приняли довольно сложные подходы к оценке рисков. Так, Болгария и Литва являются примерами стран с довольно сложными подходами.

В различных странах также можно отметить недостатки в выявлении и описании коррупционных рисков, их причин и последствий.

Страны должны разработать такой комплекс методики оценки рисков, который не будет представлять собой сложную задачу. Основная задача может заключаться в обеспечении того, чтобы результаты анализа коррупционных рисков направлялись на разработку последующих мер по их управлению.

В странах Восточной Европы и Центральной Азии целый ряд профилактических мер представляет собой важную часть комплексной антикоррупционной политики. Многие из этих мер четко отражены в документах по планированию политики и специальных законах по борьбе с коррупцией. Увязка мер по борьбе с коррупцией с широко определенными стратегическими целями представляется стандартом, выработанным на практике. Это является признаком рационального планирования политики, хотя это может также означать чрезмерную степень нисходящего подхода.

В странах представлен широкий выбор органов, препятствующих коррупции. Можно выделить три различных широко распространенных институциональных подхода — это органы: отдельные, автономные учреждения, уполномоченные заниматься исключительно предупреждением коррупции; филиалы или подразделения в рамках многофункциональных, специализированных антикоррупционных органов (которые осуществляют деятельность наряду с правоохранительными функциями); специализированные подразделения в рамках более «традиционных» учреждений, например, министерств или прокуратуры.

Во многих странах Восточной Европы и Центральной Азии законодательство предусматривает антикоррупционную проверку нормативных актов. В некоторых странах такая экспертиза стала обязательной, в то время как в других — антикоррупционная экспертиза предусмотрена законом, но не является обязательной во всех случаях. Некоторые из этих стран антикоррупционная оценка закреплена законодательно. В то время как оценка является обычной практикой, его эффективность неравномерна. В некоторых странах, необязательный характер рекомендаций оценки приводит к плохой реализации. В других случаях отсутствие пересмотра существующего законодательства не позволяет устранить существенные риски и несоответствия.

Исследование показало, что в 13 странах (в том числе России) существует метод анализа того, содержит ли их общее законодательство какие-либо коррупционные риски (Азербайджан, Албания, Армения, Казахстан, Корея, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Россия, Таджикистан, Узбекистан и Украина). Еще несколько стран планируют

внедрить этот инструмент, в частности, Монголия, Польша, Сербия и Туркменистан. Это довольно новая тема, возникшая в начале 2000-х годов.

Антикоррупционная защита непосредственно не связана с коррупцией в самом законодательном процессе, такой, как подкуп законодателей или сомнительная лоббистская практика. Она ориентирована только на «регулятивные коррупционные риски», которые представляют собой существующие или отсутствующие признаки в законе, которые могут способствовать коррупции независимо от того, был ли риск специально создан или нет.

Метод антикоррупционной проверки может принимать различные формы. Он может быть ориентирован на проекты законов или принятые законы, подзаконные акты. Это касается только центральных законов и/или местного самоуправления (например, в Казахстане, так же, как и в России).

Иногда коррупционная проверка совпадает с самим процессом правовой редакции закона (Албания). В таких случаях это делается министерствами, разрабатывающими закон. Чаще всего за противодействие коррупции отвечает внешний орган, например антикоррупционное ведомство. В таких случаях (внешний) орган по борьбе с коррупцией составляет оценочный отчет и дает рекомендации по минимизации коррупционных рисков (например, Латвия и Южная Корея). Ни в одной стране законодатель не обязан выполнять такие рекомендации, но, как правило, законодатель должен их рассматривать: орган по борьбе с коррупцией часто контролирует соблюдение законодателем рекомендаций. В идеале — это доклады об оценке, а также о соблюдении доступны для общественности (например, Литва и Молдова).

Гражданское общество играет важную роль в борьбе с коррупцией. В этой связи важно, чтобы законопроекты публиковались на раннем этапе и государственные органы, занимающиеся разработкой законопроектов, обращались к широкой общественности за помощью. Иногда гражданское общество берет на себя задачу пересмотра законодательства на предмет коррупционных рисков и даже разрабатывает собственные методики (например, Молдова и Украина). Руководящие указания в отношении надлежащей правовой разработки, транспарентного и основанного на широком участии общественности принятия публичных решений, достаточных правил лоббирования, политических финансов и этики в законодательстве являются необходимыми предварительными условиями для противодействия коррупции.

В большинстве стран существуют общегосударственные требования или, по крайней мере, официально утвержденные методики проведения оценок коррупционных рисков в государственных органах. В ряде стран были разработаны и приняты довольно сложные подходы к оценке рисков. С годами передовые методологии становятся все бо-

лее распространенными, хотя до сих пор встречаются не везде. Многие из охваченных стран также имеют официально одобренные методики разработки планов обеспечения борьбы с коррупцией в государственных органах. Это может относиться ко всему государственному сектору (чаще всего) или к конкретным приоритетным областям.

Как правило, основные элементы планов обеспечения добросовестности определяются централизованно — в законодательных или неправовых правительственных документах. Использование веб-платформ для разработки планов на уровне учреждений является одним из отмеченных новшеств в этой области. Между тем склонность учреждений пренебрегать планами обеспечения добросовестности после их принятия является общей проблемой.

Важно должным образом отслеживать прогресс в осуществлении политики по предупреждению коррупции и информировать общественность об основных достижениях. Чаще всего эта ответственность распределяется между каким-либо центральным органом, который собирает данные об осуществлении, и всеми органами, участвующими в осуществлении, которые предоставляют эти данные. Тем не менее, воздействие мер по борьбе с коррупцией по-прежнему вызывает озабоченность. Правительства часто регистрируют результаты антикоррупционной политики, которые остаются неясными. Так или иначе, практически все страны Восточной Европы вовлекают представителей гражданского общества в процесс антикоррупционной политики.

Двумя наиболее типичными механизмами являются включение представителей гражданского общества в обсуждение проектов документов по планированию политики и правовых актов, а также в консультативные и/или контрольные органы. Такие институционализованные формы участия обеспечивают определенный «гарантированный» путь для вклада гражданского общества, хотя их фактическая эффективность зависит от различных факторов. Менее распространенной формой активного вовлечения является формализованное вовлечение представителей гражданского общества в мониторинг и оценку антикоррупционной деятельности государственных органов. Это делается в нескольких странах, где гражданское общество обладает качественным опытом. Даже в отсутствие официальных процедур в ряде стран были приняты хорошо продуманные и осуществленные НПО меры по контролю, например в отношении кандидатов на государственные должности. Между тем, во многих местах в регионе распространенная жалоба НПО касается формального отношения властей к вовлечению гражданского общества (например, предложения НПО могут быть заслушаны, но не рассмотрены на предмет принятия). В нескольких странах законность и ясность критериев включения субъектов гражданского общества в состав консультативных органов вызывают

озабоченность. Недостаточный доступ к общественной информации представляет собой еще одну проблему, по крайней мере, в нескольких странах. Практически все из рассматриваемых стран осуществляют антикоррупционную подготовку для гражданских служащих.

Существует несколько способов организации обучения. Возможности профессиональной подготовки могут предоставляться на постоянной или на разовой основе отдельным группам гражданских служащих (вновь набираемым на работу, старшим должностным лицам, работающим в конкретных учреждениях, например в правоохранительных органах) или сотрудникам гражданской службы в целом. Тем не менее, некоторые страны сталкиваются с трудностями в изменении общего уровня знаний и поведения.

В Болгарии, например, коррупционные риски в органах исполнительной власти оцениваются в соответствии с утвержденной премьер-министром методикой оценки коррупционных рисков¹. Методика выделяет четыре категории показателей коррупционного риска — объективные (например, монопольное положение в управлении — самостоятельное принятие решений), субъективные (например, незнание нормативных актов, имеющих отношение к деятельности администрации), внутренние (например, недостаточный административный потенциал или отсутствие эффективного контроля) и внешние (например, частые изменения в законодательстве). Инспекции, которые создаются в министерствах и других ведомствах, планируют оценку и квалифицируют степень риска как низкую, среднюю или высокую. Степень определяется по простой формуле (высокий риск, когда существует более половины условий риска, средний, когда существует более трети условий, низкий, когда существует менее трети условий). В зависимости от этой степени предлагаются меры по управлению рисками. Деятельность подразделений со средним или высоким риском подлежит регулярному мониторингу.

Так, например, в 2013 г. Инспекцией Минздрава Болгарии в результате мониторинга были определены следующие направления деятельности: режим разрешений, аккредитация учреждений здравоохранения, субсидирование деятельности учреждений здравоохранения, осуществляемой вне рамок обязательного медицинского страхования, последипломное обучение, нормативные акты по регулированию (оптимизации) пакетов медицинских услуг, финансируемых Национальным фондом медицинского страхования с целью сокращения неформальных платежей, деятельность, связанная с управлением государственными компаниями и проведением конкурсов по отбору членов в органы управления компаниями, экспертизой по вопросам

¹ Руководство USAID по оценке противодействия коррупции. URL : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnadv270.pdf

постоянной и временной нетрудоспособности, а также управлением медицинскими учреждениями.

На основе оценки рисков коррупции, предлагаются меры, такие, как сбор подписей сотрудников по соответствующим процедурам в целях обеспечения их информированности о правилах реализации системы непрерывного мониторинга и анализа рисков коррупции в управлении и отчеты о результатах их работы, улучшение организации труда через нормы, устанавливающие мобильность и ротацию персонала, участвующего в процессах особенно подверженных коррупции (государственные закупки, оценка, разрешения и т. д.), совершенствование систем публичности и доступности, созданных для сбора сигналов о коррупции, результатов последующих проверок и действий в случае нарушений.

Оценка коррупционных рисков играет важную роль в Литве. Закон о предупреждении коррупции определяет анализ коррупционных рисков как «антикоррупционный анализ деятельности государственного или муниципального учреждения в порядке, установленном Правительством, и представление мотивированных выводов о разработке антикоррупционной программы и предложений о содержании программы; рекомендации в отношении других мер по предупреждению коррупции государственным и муниципальным учреждениям, ответственным за осуществление таких мер»¹.

Этот процесс состоит из двух этапов. Все государственные и муниципальные учреждения определяют вероятность проявления коррупции в соответствии с установленными критериями. Области деятельности, которые, таким образом, особенно подвержены коррупции, могут подвергаться анализу коррупционных рисков. Специальная служба определяет, существует ли необходимость в анализе коррупционных рисков в определенных областях (опять же на основе критериев, определенных в законе).

При выполнении анализа коррупционных рисков, учитываются:

- обоснованность вероятности коррупции и связанной с ней информацией;
- результаты социологических опросов;
- возможность одному сотруднику принять решение в отношении государственных средств и других активов;
- отдаленность работников и подразделений от центрального управления;
- независимость и свобода работников в принятии решений;
- уровень контроля за сотрудниками и структурными подразделениями;

¹ Republic of Lithuania Law On prevention of corruption // URL: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=212525

- требования соблюдения порядка;
- уровень ротации персонала (циклические изменения);
- требования к документации в отношении операций и заключенных сделок;
- внешний и внутренний аудит государственных или муниципальных образований;
- другая информация,

В частности, в Министерстве внутренних дел (МВД) Литвы существует методология управления коррупционными рисками в структурах Министерства. В целях развития внутренней целостности планирования борьбы с коррупцией в реализации единой методологии оценки коррупционных рисков Главное управление МВД поддерживает Министерство финансов, Национальное Агентство по налоговому администрированию, Министерство образования, Министерство здравоохранения и Администрацию Пенитенциарных учреждений при Министерстве юстиции.

В целом нелегко определить показатели воздействия оценок рисков, так как, они не всегда оказывает прямое воздействие. Основная задача оценки риска состоит в разработке мер противодействия коррупции или планов целостности.

В Казахстане отдел анализа и выявления коррупционных рисков Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции проводит анализ причин и условий, способствующих коррупции в деятельности государственных должностных лиц, государственных органов и организаций и разрабатывает рекомендации для правительства, государственных должностных лиц и государственных органов. При выявлении конкретных коррупционных лазеек вносятся предложения по устранению причин и условий совершения коррупционных преступлений¹.

В Латвии помимо оценок рисков, проводимых всеми государственными органами, Бюро по предупреждению коррупции и борьбе с ней провело оценку коррупционных рисков в правоохранительных органах (Государственная Пограничная служба, Государственная полиция и Таможенное управление службы государственных доходов) и опубликовало рекомендации по предотвращению рисков в 2012 г. С 2014 г. в Кыргызской Республике оценка коррупционных рисков и причин коррупции проводится секретариатом Совета обороны (аппарата Президента). В январе 2015 г. 15 из 63 государственных учреждений были проведены такие оценки. В 11 случаях были разработаны планы по устранению коррупционных рисков в этих учреждениях. Положи-

¹ Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Казахстан. Промежуточный доклад. 20 September 2013. P. 30. // URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/ProgressUpdateKazakhstanSept2013RUS.pdf>;

тельным моментом также является то, что реализация таких планов затем контролируется самостоятельно (через Мониторинг реализации антикоррупционной программы и план действий Правительства Министерством экономики Кыргызской Республики).

Среди **стран ОЭСР** интересной практикой является использование инструмента самооценки *INTEgriteit* или «*SAINT*» в Нидерландах. Инструмент состоит из двух частей. Во-первых, участники выбирают наиболее уязвимые процессы, впоследствии описываются наиболее значительные риски целостности в рамках выбранных процессов, затем существующая система добросовестности органа/организации оценивается по ее эффективности и адекватности. Наконец, участники показывают, какие меры системы обеспечения добросовестности являются наиболее подходящими для усиления защиты от угроз, создаваемых наиболее уязвимыми процессами¹. Такую методику используют различные учреждения: Национальный омбудсмен и Счетная палата². Бюро по вопросам добросовестности Амстердама создало еще один инструмент под названием Индекс добросовестности (*Integriteitindex*), который позволяет организациям определять меры для достижения более высокого уровня противодействия коррупции³.

Однако даже самые лучшие методы оценки риска не идеальны. Было отмечено, что, хотя скорость методологии *SAINT* является преимуществом, она также может восприниматься как поверхностная, и могут сохраняться сомнения относительно правильности выявленных процессов с наибольшим риском⁴.

Неоспоримым фактом является то, что не существует (и не может быть) единого для всех подхода ни в борьбе с коррупцией, ни в ее предупреждении. С коррупцией можно довольно легко справиться, если это делать только в одном конкретном учреждении (микроуровень), в то время как в системе в целом (макроуровень) — чрезвычайно сложно. Только редким странам (районам) удалось создать или развить такую среду, и даже эти страны не являются полностью свободными от коррупции (например, Гонконг, Сингапур), поскольку

¹ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. A New Integrity Instrument // URL: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS-FSSaint_klein_.pdf

² *Slingerland W. et al.* (2012), National Integrity System Assessment. Netherlands, Transparency International Netherlands. P. 179, 194 // URL: http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands_2012

³ Gemeente Amsterdam. Integriteit volgens Bureau Integriteit // URL: http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatiediensten/integriteit/integriteit_volgens/#Integriteitindex

⁴ Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. Saint, een terugkoppeling aan BIOS, Ed Fenne, 14 januari 2010 // URL: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/SAINT_ervaringen/Recensie_Waternet_14jan2010.pdf

склонность к коррупции в определенной степени является частью человеческой природы.

На основе имеющихся международных докладов о коррупции и механизмов (разработанных организацией «Трансперенси Интернэшнл», ГРЕКО, ОЭСР, Всемирным банком и т.д.), можно сказать, что страны Юго-Восточной Европы сталкиваются с проблемами коррупции (в различных формах и масштабах). Как и во многих других регионах мира, коррупция и недостатки добросовестности никогда не проявляются в одиночку. Они являются как причиной, так и результатом многочисленных провалов в управлении, политических недостатков, экономических дисфункций и даже имеют культурную и историческую окраску. Эффективные меры по борьбе с коррупцией и управлению рисками, связанными с честностью и неподкупностью, должны учитывать эти факторы, чтобы избежать ловушки в борьбе с симптомами, но оставить лежащее в их основе заболевание без лечения.

Для того, чтобы антикоррупционные программы или модели работали, важно, чтобы они не только определяли тип коррупции или неэтичного поведения, на которое они нацелены, но и устраняли лежащие в их основе специфические для страны причины или «движущие силы» дисфункционального управления¹. Традиционно коррупция рассматривалась прежде всего как проблема слабых мест в правовой и институциональной сферах.

Сегодня необходимо оценивает глубинные причины и политико-экономическую динамику, которые воздействуют на эволюцию коррупции в стране.

Важными, базовыми или универсальными шагами процесса оценки коррупционных рисков являются:

- 1) анализ проявлений коррупции, неэтичного поведения и подобных нарушений в определенной среде;
- 2) определение факторов, влияющих на это;
- 3) оценка эффективности (или причин неэффективности) существующих законов, правил и механизмов контроля, направленных на снижение уязвимости коррупции, и только после этого;
- 4) могут быть разработаны адекватные меры и рекомендации.

Существуют различные способы, модели, инструменты или подходы, которые могут быть использованы для выявления рисков и повышения осведомленности по вопросам борьбы с коррупцией и добросовестности в учреждениях государственного сектора.

Вряд ли разумно ожидать, что любой подход к оценке коррупционных рисков будет работать в любой (даже совершенно иной) среде,

¹ *Mills May A.* Causes of corruption in public sector institutions and its impact on development: turning what we know in what we do. P. 16 // URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049589>

будет иметь положительные долгосрочные результаты. Будут ли они работать вообще и как они могут взаимодействовать друг с другом сложные вопросы¹, и, как правило, результат не может быть известен заранее.

Итак, оценка коррупционных рисков в государственных учреждениях Юго-Восточной Европы показывает, что нет какой-либо модели, инструмента или подхода, который мог бы быть автоматически скопирован в законодательстве конкретной страны.

Вместе с тем, есть успешные примеры, позволяющие улучшить или обновить целостность подхода к оценке коррупционных рисков, которые будут решать широкий круг вопросов и выработки рекомендаций для действий в соответствии с особенностями и характеристиками окружающей среды (института, отрасли, процесса, проекта и т. д.). Поэтому сравнительный анализ не может обеспечить готовые решения, однако способен помочь государственным органам найти наиболее подходящее решение/модель (включая те, которые уже применяются в некоторых случаях в регионе) для себя и разработать окончательную методологию самостоятельно.

Существует три элемента в общем понятии оценки коррупционного риска: коррупция, (коррупционный) риск и оценка (риска). Все они имеют важное значение для оценки коррупционных рисков.

Следует подчеркнуть, что термин «коррупция» выходит за рамки взяточничества и других форм получения или предоставления неправомерных преимуществ публичными должностными лицами в связи с их работой или положением в учреждениях публичного сектора. С целью применения широкого подхода к оценке коррупционных рисков термин «коррупция», в соответствующих случаях, включает в себя нарушение добросовестности, другое неэтичное поведение и другие виды практики, которые, если они используются публичным должностным лицом, обычно рассматриваются как коррупционные (например, конфликт интересов).

Таким образом, в дополнение к типичным рискам взяточничества, которые в любом случае должны быть рассмотрены с помощью оценки коррупционных рисков, можно рассмотреть некоторые другие риски, такие как риск злоупотребления властью или государственными ресурсами, риск незаконного или неэтичного (внутреннего или внешнего) давления на публичное должностное лицо и риск конфликта интересов. Важно знать, что эти риски могут также способствовать коррупции, если они не будут вовремя определены и адекватно рассмотрены.

¹ См.: *Mills May A. Causes of corruption in public sector institutions and its impact on development: turning what we know in what we do.* P. 14 // URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049589.pdf>

Оценка коррупционного риска относится не только к оценке коррупционного риска подкупа, но включает в себя элементы, которые охватываются менее распространенным термином «оценка риска неподкупности».

Таким образом, оценка коррупционных рисков понимается как превентивный инструмент для выявления коррупции, факторов риска добросовестности и рисков в государственном секторе (на институциональном, процедурном, секторальном или проектном уровне) с целью разработки и реализации мер по смягчению или устранению этих факторов и рисков. Оценка коррупционных рисков является инструментом улучшения управления в конкретном государственном органе.

Подлежит рассматривать риски взяточничества (или коррупционные правонарушения), а также широкий спектр рисков и факторов, влияющих на добросовестность работников, учреждений и процессов государственного сектора. Для целей настоящего документа оценка коррупционного риска тесно связана с оценкой риска недобросовестности (и иногда эти термины используются как взаимозаменяемые) и понимается как важная мера по предупреждению коррупции.

Противодействие коррупции входит в число приоритетных направлений развития многих государств. Объектом коррупции могут являться практически все установленные и охраняемые законом общественные отношения. Она оказывает разрушительное воздействие на функционирование практически всех государственных и общественных институтов, и потому, не решив проблему коррупции, невозможно эффективно решить и задачи повышения эффективности государственного управления, осуществить модернизацию национальной экономики и социальные преобразования.

Сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений как один из главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности. Все это свидетельствует о том, что традиционных мер борьбы с этим явлением, а вернее, с последствиями уже совершенных деяний, явно недостаточно. Нужны превентивные меры противодействия коррупции.

Ответом мирового сообщества на коррупционные вызовы глобального масштаба стала разработка Глобальной программы борьбы против коррупции, идея которой была сформулирована на Десятом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями¹. В рамках этой программы сделаны попытки:

¹ Десятый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Сборник документов. М., 2001. С. 21, 47–48, 118.

- классифицировать направления формирования антикоррупционных институтов (например, выработка кодекса поведения должностных лиц, создание координационного совета по борьбе с коррупцией, реформа государственной службы, процессы открытого формирования бюджета);
- определить средства исследования прозрачности доходов и активов государственных служащих (например, обнародование этими лицами имущественного состояния и задолженностей, административные и процедурные упрощения решения вопросов);
- разработать способы повышения осведомленности общественности (доступ к информации, журналистские расследования, проведение изучения общественного мнения в отношении тенденций в борьбе с коррупцией);
- установить виды применения принудительных мер борьбы с коррупцией (финансовые расследования, мониторинг активов, предотвращение и контроль над отмыванием доходов, полученных коррупционным путем и т.д.).

Однако наиболее полное и методически целостное изложение идеологии противодействия коррупции было дано в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года¹, целями которой являются:

- содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;
- поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов;
- поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

Указанная Конвенция была ратифицирована с заявлениями Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ².

Согласно статье 5 указанной Конвенции каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней. Вместе с тем такая корреляция может быть достигнута только с помощью риск-ориентированного подхода, который позволяет формировать меры противодействия коррупции с учетом оценки ее причин, условий и вероятности проявлений коррупции.

¹ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

² СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

В настоящее время в зарубежных государствах применяются различные антикоррупционные стандарты, стандарты внутреннего аудита и контроля. В качестве примера, можно привести достаточно распространенный и применяемый стандарт – стандарт BS 10500 (система менеджмента качества антикоррупционных мероприятий)¹, который формирует систему борьбы со взяточничеством для организаций по всему миру.

Он предусматривает порядок соблюдения требований антикоррупционного законодательства, например, закона Великобритании «О взяточничестве» (UK Anti-Bribery Act), независимо от местонахождения организации. Обязательным условием действия данного закона стало издание Руководства по мерам воздействия, которые могут применяться компаниями с целью предотвращения взяточничества в отношении связанных с ними лиц, подготовленное Министерством юстиции Великобритании². Этот документ рекомендует компаниям осуществлять проверку бизнес-партнеров на причастность к коррупционным правонарушениям; внедрять внутрикорпоративные процедуры предотвращения коррупции; принимать обязательные к исполнению инструкции о действиях сотрудников в случаях шантажа или вымогательства со стороны чиновников и конкурентов и т.д.

В настоящее время наблюдается ужесточение антикоррупционного законодательства, и менеджмент борьбы со взяточничеством становится обязательным условием для ведения бизнеса. Поэтому стандарт BS 10500 предлагает способ преодоления растущих глобальных рисков.

Согласно положениям «Закона Сарбейнза-Оксли», принятого в 2002 году в США (Sarbanes-Oxley Act) и обязательного для любых компаний, которые размещают свои бумаги на рынках США или обращаются за кредитом на международных рынках, публичные компании должны иметь систему внутреннего контроля. Ее функционирование подлежит оценке внешним аудитором и отражению в публикуемой отчетности.

Требования к системе внутреннего контроля, создаваемой публичными компаниями, нашли свое отражение в стандартах, установленных Комитетом организаций-спонсоров Комиссии Тредвея (стандарты COSO). Модель внутреннего контроля, предложенная COSO, состоит из пяти взаимосвязанных компонентов: контрольной среды, оценки рисков, средств контроля, информации и коммуникации, а также мониторинга.

¹ <http://www.bsigroup.com/ru-RU/BS-10500/>

² Guidance about procedures which relevant commercial organizations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010)/
<http://www.justice.gov.uk/guidance/making-and-reviewing-the-law/bribery.htm>

В отечественном законодательстве, регламентирующем осуществление внутреннего контроля в учреждениях финансово-кредитной сферы, предусмотрены детальные и требования к организации системы внутреннего контроля. При этом финансовый контроль является неотъемлемой составной частью системы внутреннего контроля в организации. В частности, в Федеральных правилах (стандартах) аудиторской деятельности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2002 г. № 696¹, например, в Стандарте № 8, определяется система внутреннего контроля. Согласно пункту 41 отмеченного стандарта она представляет собой процесс, организованный и осуществляемый представителями собственника, руководством, а также другими сотрудниками аудируемого лица, для того чтобы обеспечить достаточную уверенность в достижении целей с точки зрения надежности финансовой (бухгалтерской) отчетности, эффективности и результативности хозяйственных операций и соответствия деятельности аудируемого лица нормативным правовым актам. Это означает, что организация системы внутреннего контроля и ее функционирование направлены на устранение каких-либо рисков хозяйственной деятельности, которые угрожают достижению любой из этих целей. При этом система внутреннего контроля включает следующие элементы: контрольная среда; процесс оценки рисков аудируемым лицом; информационная система, в том числе связанная с подготовкой финансовой (бухгалтерской) отчетности; контрольные действия; мониторинг средств контроля. Анализ отмеченного стандарта и других нормативных правовых актов, ориентированных на кредитно-финансовые учреждения и профессиональных участников фондового рынка, в российском законодательстве нашли свое закрепление ключевые элементы стандарта COSO, рассмотренного ранее.

В настоящее время система оценки коррупционных рисков и управления ими формируется на основе конвергенции антикоррупционных стандартов и методик оценки и управления рисками.

Наиболее распространенным, общепризнанным и всеобъемлющим стандартом является стандарт ISO 31000². Построение процесса управления рисками в организации любой отраслевой принадлежности и масштаба деятельности, в том числе в государственных органах следует осуществлять в соответствии с положениями 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

¹ СЗ РФ. 2002. № 39. Ст. 3797.

² <http://www.ferma.eu/risk-management/standards/iso-standard/>

стандарта ГОСТ Р. 31000:2010, в основе которого международный стандарт ISO 31000:2009.

Кроме того, необходимо отметить, что процесс построения процесса управления коррупционными рисками наилучшим образом в настоящее время отражен в руководстве Организации Объединенных Наций «UN Global Compact. A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment», 2013 г.

Анализ лучших практик применения антикоррупционных стандартов, стандартов внутреннего аудита и контроля на предмет поиска эффективной модели управления коррупционными рисками в ПФР позволяет выделить три стандарта в различной степени применимых к оценке коррупционных рисков в деятельности ПФР. К ним относятся стандарты руководства по оценке рисков ООН (UN Global Compact)¹, стандарты управления рисками ISO 31000² и FERMA³.

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

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

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

Глава 3

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

§ 3.1. Общая методика оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти

Под оценкой коррупционных рисков понимается деятельность по выявлению факторов, связанных с коррупцией в конкретных учреждениях, способствующих ей. Такие оценки могут использоваться в качестве основы для разработки и осуществления политики, направленной на устранение таких факторов.

Методика предназначена для обеспечения руководства по следующим вопросам:

1. Как оценить распространенность и серьезность коррупции в данном учреждении.
2. Как определить факторы, которые вызывают или создают риски коррупции, происходящей в учреждении, чтобы информировать разработку политики для устранения этих факторов

Представленная методология опирается на целый ряд мероприятий, проводимых в этой области, как в области измерения/оценки уровней коррупции, так и в области выявления факторов, повышающих риск коррупции. Руководство может использоваться отраслевыми министерствами или другими учреждениями в качестве инструмента самооценки или центральным или координирующим органом в качестве инструмента внешней оценки.

Оценка масштабов и серьезности рисков коррупции. Оценка риска должна, как правило, давать оценку фактической распространенности коррупции в рассматриваемом учреждении. Такая оценка дополняет скрининг коррупционных рисков и может внести четкий вклад в оценку рисков двумя способами: выявляя актуальные проблемы коррупции, она может стать основой для выявления факторов,

вызывающих такую коррупцию. Выявление таких факторов помогает оценить серьезность любых рисков текущей и будущей коррупции, а также оценить, в какой степени такие риски приводят к коррупции на практике.

Для оценки распространенности коррупции в учреждении необходимо принять во внимание следующие вопросы.

Коррупция проявляется в широком спектре конкретных видов практики. Там, где есть разногласия/споры о ее приемлемости на практике, это должно быть сформулировано.

Для целей оценки рисков рекомендуется не сосредоточивать внимание непосредственно на коррупции, а вместо этого сосредоточить внимание на конкретных видах практики в рамках учреждения, которые подрывают способность этого учреждения беспристрастно и подотчетно выполнять свои функции в сфере государственной службы.

Такая практика может быть прямым примером коррупции, например взяточничества или торговли влиянием. Однако они могут также включать другие практики, такие как несправедливое или неравное обращение, несоблюдение конкретных требований закона или иных правовых норм/процедур и т. д. Таким образом, озабоченность будет возникать не только по поводу основных случаев коррупции, но и в более широком смысле с деятельностью, и без коррупционных намерений. Примерами этого могут служить случаи, когда должностные лица занимаются бюрократическим обструкционизмом (с/без какого-либо коррупционного умысла) или иным образом выполняют свою роль таким образом, что «превращают средства в цели».

Отдельные лица реагируют на это давление, вследствие чего учреждение не выполняло надлежащим образом свои функции. Такое давление включало бы не только коррупционные стимулы, но и например, политическое давление. Эти действия могут также включать в себя решения должностных лиц, которые помогают обеспечить их собственные будущие интересы без какого — либо четкого обмена благосклонностью, например, предоставление льгот конкретной компании с подразумеваемым пониманием того, что благосклонность будет возвращена в будущем.

В рамках этой широкой сферы деятельности становится важным, где это возможно, использовать «моральную» терминологию и избегать слова «коррупция», особенно в тех случаях, когда доказательства запрашиваются путем личных оценок (опросы, интервью). Например, вопросы, предназначенные для получения информации о взяточничестве в секторе здравоохранения, можно было бы лучше сформулировать как вопросы о «соображениях» или «подарках», предоставляемых врачам, а не «взятках». В данном конкретном примере вопросы также должны быть направлены на проведение различия между подарками подлинной признательности, подарками, которые являются обяза-

тельными, случаями, когда предоставление услуги зависит от подарка или зависит от него различными способами (например, сокращение времени ожидания), и так далее.

Прежде всего, используемые методы должны не только – или, по крайней мере, не всегда – быть направлены только на то, чтобы попытаться оценить распространенность выбранных практик. Кроме того, рекомендуется, чтобы они были направлены на повышение осведомленности тех, кто занимается этим вопросом, о характере идей государственной службы и неадекватности поведения, не отвечающего общественным интересам. Прямые вопросы о коррупции вряд ли вызовут открытые ответы; и они устанавливают состязательный дух между лицом, ведущим внутреннее расследование, и работником.

Другими словами, цель должна заключаться не только в получении информации, но и – в рамках самого процесса и способа получения информации – в разработке ценностей, которые сотрудники государственной службы могут поддерживать, что служит руководством для оценки того, как они должны действовать, и понимания своих профессиональных обязанностей и того, чего от них следует ожидать другим.

Существуют различные методы, позволяющие оценить масштабы и сферы коррупции. Основными из них являются:

- прямое наблюдение.

В целом, сама природа коррупции означает, что ее редко можно наблюдать непосредственно в исследовательских целях. Однако, по крайней мере, в следующих случаях коррупция может непосредственно наблюдаться:

- очевидным примером является уголовное производство (уголовное преследование и осуждение). Этот метод, вероятно, будет наименее показательным из-за трудностей, присущих непосредственному наблюдению за коррупцией, и трудностей толкования наблюдаемых явлений (например, означает ли низкое число обвинительных приговоров низкому уровню коррупции или плохо функционирующим правоохранительным органам). Хотя такие данные, безусловно, актуальны, их актуальность в качестве показателя коррупции ограничена;
- в случаях, когда исследование может быть проведено через «прямой опыт», например, отправка участника оценки риска на подачу заявки на получение разрешения, создание бизнеса и т.д. Хотя такие упражнения потенциально могут давать полезную информацию, они явно противоречивы (включая «провокацию»). Более того, такие методы могут поставить под угрозу его цели – когда они не требуют платежей) – многие, кто не берет взятки, тем не менее, могут неохотно разоблачать тех, кто их предлагает.

Есть случаи, когда практика, подрывающая способность органа выполнять свои обязанности на государственной службе, является законной, например, когда взяточничество не криминализируется должным образом, когда процедуры назначения не содержат ограничений для предотвращения кумовства или подобной практики, когда финансирование избирательной кампании плохо регулируется и так далее. Это может привести к тому, что некоторые случаи коррупции будут проводиться открыто. Кроме того, любой формальный набор критериев для коррупции (например, положения уголовного закона или другие запреты) не будут в полной мере определять ожидание честности. Существует различие между тем, что говорится в правилах, и тем, что требует дух правил.

Иначе говоря, прямое наблюдение может играть лишь незначительную роль в оценке масштабов коррупции;

- условия.

Еще один способ получения показаний о коррупции путем наблюдения явлений, которые предполагаются как косвенные показатели коррупции.

Вопрос о применении косвенного метода должен решаться на индивидуальной основе. Однако ключевым моментом здесь является не путать его (т. е. переменные, которые считаются прямыми индикаторами самой коррупции) с причинными условиями (которые могут привести к коррупции). Наиболее очевидным примером путаницы между ними является «формула Клитгаарда», согласно которой:

$$\text{КОРРУПЦИЯ} = \text{МОНОПОЛИЯ} + \text{ДИСКРЕЦИОННЫЕ} \\ \text{ПОЛНОМОЧИЯ} - \text{ПОДОТЧЕТНОСТЬ}$$

В этом случае степень коррупции будет определяться степенью монополии и дискреционных полномочий при оказании той или иной государственной услуги в сочетании с уровнем ответственности лиц, ответственных за ее предоставление. Другими словами, чем меньше конкуренция и больше усмотрения, тем более коррумпированными носители власти будут, в то время как чем более подотчетными они будут, тем менее они будут коррумпированными.

Хотя эта формула имеет большое значение, есть ограничения в качестве косвенного определения коррупции. Формула подразумевает, что коррупция, монополия, свобода действий и подотчетность могут быть измерены и что между ними существует буквально математическое уравнение. Это явно не соответствует действительности: некоторые учреждения должны иметь монополию на конкретный вид деятельности (полиция, например), когда должностным лицам нужна степень свободы, чтобы добросовестно выполнять свою работу.

Модель Клитгаарда и другие подобные подходы должны рассматриваться как одна из попыток определить факторы, которые могут

способствовать коррупции, а не как средство для выявления самой коррупции. Факторы, которые он определяет – это монополия, свобода действий и подотчетность, которые могут быть связаны с коррупцией при определенных обстоятельствах, но они не предполагают во всех случаях думать, что существует строгая причинная связь между каким-либо одним фактором и возникновением коррупции. Другими словами, чиновник, имеющий монополию на оказание конкретной услуги (например, выдача определенных документов, необходимых гражданам), обладает широкими полномочиями, и, казалось бы, имеет значительные возможности заниматься коррупцией. Однако будет ли он ей заниматься, будет зависеть от целого ряда других факторов, в том числе от того, ясна ли цель выдачи таких документов (и, следовательно, цель, для которой следует использовать дискреционные полномочия);

- обследования.

Одним из широко используемых методов получения информации о коррупции являются обследования пользователей государственных услуг, должностных лиц, которые их предоставляют, или общественности в целом. Опросы различаются следующим образом:

Опросы могут быть сосредоточены на следующих аспектах:

- восприятие коррупции, обычно означающее заявленные убеждения людей о распространенности коррупции;
- опыт коррупции;
- заявления людей о собственном опыте опыта лиц или организаций, которые тесно связаны с ними (семья, компании в том же секторе и т.д.).

Заявления людей о том, какую практику они считают коррупционной, и/или насколько негативно или положительно они оценивают определенные виды коррупционной практики.

Обследования отличаются от массовых опросов, предназначенных для получения статистических данных (большие выборки, простые вопросы), по более детальным вопросам, фокус-группам и т. д.

Многие обследования представляют собой массовые обследования восприятия или опыта коррупции, причем выборка достаточно велика для обеспечения статистически точных результатов, а это означает, что ответы на вопросник отражают мнения населения или целевой группы (например, пациентов, студентов). Важно отметить, что статистическая погрешность в этом смысле не подразумевает, что результаты обследования были точными.

Если люди отвечают на вопросы об их восприятии уровня коррупции на основе факторов, отличных от их фактического восприятия (например, если ответы эффективно выразить народное недовольство жизни в сочетании с виной в этом политической элиты), опрос не будет показывать восприятие коррупции, а будет касаться чего-то другого.

В той мере, в какой представления о коррупции не коррелируют с фактической коррупцией, обследования не могут использоваться для оценки масштабов коррупции. Кроме того, многие данные свидетельствуют о том, что существует значительный разрыв между фактическим опытом коррупции и уровнем коррупции, о котором говорят респонденты. В той мере, в какой ответы на вопросы об опыте коррупции являются неточными (например, из-за боязни преследования, репрессий или стыда), обследования опыта также не могут использоваться для точной оценки случаев коррупции.

Кроме того, проведение массовых обследований на приемлемом уровне качества может быть непомерно дорогостоящим. Если структура вопроса не отличается высокой степенью сложности, обследование проводится высококвалифицированными интервьюерами, а интерпретация результатов проводится независимыми уважаемыми экспертами, то выгоды, получаемые в результате проведения массовых обследований, могут быть незначительными. Опросы, проведенные по разумной цене должны быть выполнены в виде небольших анкет, ориентированных на конкретные группы потребителей или поставщиков коммунальных услуг, с вопросами предназначенными на эту фокус-группу, можно получить более углубленную информацию. В то время как такие опросы будут предоставлять информацию, которая является менее «статистически точной», такого рода «точность» менее ценна, чем получение подробной информации о функционировании учреждений, находящихся под контролем. Кроме того, поскольку общая рекомендация, содержащаяся в настоящем информационном документе, касается институциональной специфики работы по оценке рисков, подход опроса целевых групп представляется более целесообразным;

- интервью.

Ключевым источником информации для любой оценки риска является проведение целевых интервью с соответствующими лицами: пользователями, должностными лицами, экспертами и/или другими представителями общественности. На практике собеседования часто являются наиболее важным методом получения информации о коррупции или других должностных преступлениях. Однако очень важно следовать определенным правилам при применении такого подхода: в целом, отбор респондентов должен быть направлен на то, чтобы избежать предвзятости. Вместе с тем неизбежно отбор будет иногда «предвзятым», например, путем направления заявителей в конкретные учреждения.

Это может означать, что собранная информация укажет на более широкие проблемы, чем на самом деле. В этих обстоятельствах важно, чтобы при интерпретации полученной информации учитывалась такая предвзятость, чтобы не допускалось необоснованного обобщения

и чтобы был обеспечен доступ к тем, кто не испытывает трудностей с учреждением. Кроме того, вопросники для интервью должны быть разработаны таким образом, чтобы они не вызвали систематических предвзятых ответов, например, через «наводящие вопросы», которые косвенно предполагают, что существует коррупция, независимо от того, так это или нет («ввод слов в уста опрошенных»).

Стандарты доказательств должны быть симметричными между заявителями и обвиняемыми, а не предполагать, что «нет дыма без огня». Вопросники должны обеспечивать баланс между уделением особого внимания вопросам, определенным группой по оценке риска, и предоставлением интервьюируемым возможности высказываться вне определенных ограничений. При этом опасения, которые возникают в более открытых частях интервью, должны быть впоследствии расследованы с такой же степенью строгости, как и те, которые были выявлены группой по оценке риска, чтобы случайные замечания не получили несоразмерного веса.

Распространенность и серьезность коррупции

Одним из основных недостатков попыток измерить коррупцию (таких, как Индекс восприятия коррупции Transparency International) является то, что они косвенно предполагают, что все случаи коррупции одинаково вредны. Это явно не так — учреждение может страдать от очень немногих случаев коррупции, но если они находятся на самом высоком уровне и влияют на ключевые решения, воздействие может быть столь же серьезным и или более серьезным, чем там, где широко распространены мелкие случаи коррупции.

Другими словами, одномерная оценка уровня коррупции не дает много полезной информации для тех, кто желает сосредоточить усилия на борьбе с коррупцией, а именно на разработке политики по решению проблем коррупции. Чтобы определить, на что должно быть обращено внимание, необходимо провести различие между рядом различных аспектов «распространенности и серьезности» коррупции и провести оценку каждого из них:

- частота коррумпированных обменов, т. е. насколько распространены коррумпированный обмен, какая доля пользователей этим занимается, всегда ли можно купить конкретные решения или их можно купить только иногда и т. д. Иными словами, насколько и каким образом коррупционная практика искажает предоставление той или иной услуги или внедрение той или иной политики;
- «размер» коррумпированных обменов или актов: например, средний размер взятки или запрошенных подарков и в какой степени предоставление услуг зависит от предоставляемой взят-

ки/подарка. Разве люди не получают услуги, если они не покупают, или это плата, чтобы ускорить процесс?

- «широта» коррупции внутри учреждения, в частности долю вовлеченных должностных лиц, и распространенность коррупции на различных уровнях организации.
- «глубина» коррупции внутри учреждения, т. е. важность процессов, которые коррумпированы. Например, возможность платить депутатам за то, чтобы они задавали определенные вопросы в парламенте, менее серьезна, чем возможность платить депутатам за написание и принятие закона.

Коррупция может принимать простую форму денежных взяток, а может также охватывать широкий спектр других прямых и косвенных преимуществ, включая сети отношений и обменов (например, права собственности), которые являются более укorenившимися;

- является ли коррупция добровольной, с одной стороны, или же она вписывается в более широкий контекст запугивания или принуждения, с другой стороны. Примером последнего является то, что должностным лицам сверху предписывается собирать взятки и рисковать своей работой или возможностями продвижения по службе, если они отказываются или не делают этого. Еще более серьезным является наличие культуры запугивания, при которой должностные лица заранее ведут себя коррумпированно, с тем чтобы не допустить применения к ним санкций без какого-либо четкого указания брать взятки. Такая практика вызывает глубокую коррозию и, к сожалению, ее очень трудно выявить;
- является ли первичная инициатива по коррупции внешней по отношению к организации или внутренней – в частности, является ли стимулом для коррумпированных обменов или действий от граждан/пользователей или связанных с ними интересов, или идет от самих должностных лиц;
- степень, в которой коррупция отражает индивидуальные оппортунистические действия (со стороны пользователей и/или должностных лиц) против моделей поведения, укorenившихся в культуре учреждения.

Очевидно, что ответы на вышеуказанные вопросы/проблемы в рассматриваемом учреждении имеют ключевое значение для разработки целенаправленной политики.

Выявление факторов коррупционного риска

Второй возможный компонент оценки риска заключается в попытке выявить облегчающие факторы коррупции в конкретном учреждении в процессе оценки. Оценка факторов риска может проводиться с оценкой или без оценки распространенности коррупции.

Оценки риска могут варьироваться между следующими двумя крайностями:

- определение на основе общей методологии/вопросника «факторы риска», которые, как предполагается, увеличивают риск коррупции;
- уделение особого внимания выявленным предпосылкам коррупции в конкретном учреждении, находящемся под контролем.

Хорошо продуманная оценка риска фактически решит эти два вопроса. Проведение оценки на основе «слепого» применения набора внешних критериев может привести к отсутствию или недостаточному сосредоточению внимания на вопросах, имеющих особое значение для оцениваемого учреждения, и игнорированию важнейшей роли неформальной культуры учреждений в посредничестве между организационными целями и индивидуальными мотивами. В то же время, важно, для сбалансированности института «изнутри» с целью выявить какие-то внешние стандарты оценки, следует избежать в процессе оценки смешение оправданных дискреционных полномочий и других (например, таких полицейских функций, как рассмотрение жалоб или уведомлений о предполагаемых преступных деяниях). Наличие чрезмерных дискреционных полномочий или монополии может быть справедливо определены в качестве коррупционного риска при определенных обстоятельствах, а оценка «изнутри» может с трудом идентифицировать их как проблему.

Вопросник по Институциональным рискам

Выявление факторов риска должно осуществляться на основе анализа/скрининга характеристик/аспектов учреждения. Для этого следует использовать вопросник по институциональным рискам.

Анкета делится на следующие разделы:

- организационная роль;
- бюджет;
- управление персоналом;
- процедура принятия решений;
- учет;
- прозрачность;
- доступ к информации;
- этика и добросовестность;
- механизмы подотчетности;
- внутренние уведомления нарушения этики;
- механизмы жалоб;
- дисциплинарные процедуры и санкции;
- уязвимые сферы;
- антикоррупционная политика, кодекс поведения и этических правил.

Выявление причин коррупции в конкретном контексте

Исходя из предположения о том, что вопросник используется для выявления коррупционных рисков, различные компоненты вопросника будут иметь различную степень актуальности для различных органов. Оценка коррупционных рисков должна учитывать это в каждом конкретном случае. Например, раздел (бюджет) может иметь ключевое антикоррупционное значение для таких учреждений, как Министерство транспорта, где размер и сложность закупок (особенно для инфраструктурных проектов), вероятно, являются важными факторами, стимулирующими коррупцию.

Раздел (управление людскими ресурсами) может быть ключевым разделом, имеющим отношение к таким секторам, как здравоохранение или образование, в которых людские ресурсы являются как широкими, так и центральными для обеспечения качества услуг. Раздел (процедура принятия решений), вероятно, будет ключевым в таких областях, как лицензирование, где процессы подачи заявок являются ключевым местом коррупции. В целом же ряд различных аспектов используемого вопросника будет иметь отношение к любому учреждению.

Контрольные списки для более глубокого анализа

На основе вопросов, выявленных с помощью вопросника по рискам, следует разработать контрольный перечень вопросов, на которых следует сосредоточить более пристальное внимание. Например, на основе примеров, приведенных выше, если в анкете указаны проблемы в цикле планирования, то более подробный анализ цикла планирования должен быть следующим шагом в оценке рисков, и так далее. В определении содержания и стиля анкеты важно определить, предназначена ли анкета для внешнего организационного аудита или задача проектирования состоит в разработке инструмента для внутреннего самоанализа. Различные элементы процесса оценки риска могут относиться к тому или иному из этих двух аспектов оценки. Например, использование интервью гораздо более вероятно в случае внешней оценки, хотя оно также может быть использовано внутри органа.

Источники информации

Для того, чтобы получить ответы на вопросник по оценке рисков, необходимо будет собрать информацию из целого ряда источников:

- документальный фильм о существующих отчетах и исследованиях (включая изыскания) на территории в рамках оценки соответствующих правовых норм, законодательных актов, внутренних правил и руководящих положений о соответствующих процедурах и процессах;

- интервью соответствующих должностных лиц соответствующего учреждения, плюс, возможно, какие-то групповые интервью и дискуссии должностных лиц из других учреждений, например, внешнего аудита, омбудсманы пользователей соответствующей государственной услуги / клиенты учреждения, другие организаций, НПО, специализирующиеся в областях, имеющих отношение к деятельности учреждения

Проведение оценки рисков

Кто должен проводить оценку рисков: внутренняя или внешняя оценка

В принципе, оценка институциональных рисков может проводиться любым органом, обладающим необходимым опытом. Отраслевые министерства и другие государственные учреждения могут заполнить вопросник по оценке рисков. Кроме того, может проводиться более широкая внешняя оценка отдельных учреждений – либо центральным органом, ревизионным органом или аналогичным органом, либо внешней (негосударственной) организацией, такой, как НПО или научно-исследовательское учреждение.

График оценки рисков

График проведения полной внешней оценки рисков должен быть следующим:

- определение точной цели оценки;
- выбор методов сбора данных;
- просмотр существующих отчетов об учреждениях/секторах;
- запрос документов из соответствующих учреждений, проверка и сбор актуальной и выбранной литературы и документов, включая соответствующие законы, правила и уставы;
- выявление проблем из вопросника по риску;
- разработка вопросов интервью для заполнения анкеты риска;
- заполнение анкеты.

После завершения оценки рисков полученные результаты могут быть использованы для определения шагов, которые необходимо предпринять для устранения рисков и проблем, выявленных в ходе оценки. Однако оценка рисков может также выявить учреждения или процессы/подразделения в рамках учреждений, которые работают эффективно и добросовестно. Их можно назвать «островами целостности». В тех случаях, когда такие острова идентифицируются, анализ должен определить, почему они функционируют таким образом. Извлеченные уроки, которые основаны на объективном анализе, но в то же время глубоко опираются на функционирование учреждения в местном контексте, могут затем использоваться в качестве одного из источников положительного опыта при разработке политики по улучшению положения в других учреждениях, которые так не функционируют.

§ 3.2. Специальная методика оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти

В целях реализации предлагаемой модели оценки коррупционных рисков в деятельности федерального органа исполнительной власти может быть использована следующая методика, основанная на развитии положений Методики (версия 3.0).

1. Вводные положения

1. Основной целью Методики оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти является обеспечение единого подхода к организации работы по выявлению, оценке и минимизации коррупционных рисков. Методика оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти ориентирована на решение следующих задач:

1) выявление и оценка коррупционных рисков, возникающих при реализации федеральным органам исполнительной власти своих функций;

2) повышение влияние реализуемых в федеральном органе исполнительной власти мер противодействия коррупции на причины и условия коррупции, а также на пресечение реальных и недопущение вероятных коррупционных схем;

3) уточнение плана мероприятий по противодействию коррупции в органе власти или в организации, сфокусировать профилактическую работу ответственных подразделений на выявленных «критических точках».

4) определение перечня должностей, замещение которых связано с высокими коррупционными рисками.

5) разработка первоочередных мероприятий по минимизации коррупционных рисков.

2. Методика подготовлена в развитие Методических рекомендаций Минтруда России по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций. При ее разработке также принимались во внимание международные и национальные стандартов в области управления рисками, в том числе стандарт Международной организации по стандартизации (ISO) ISO 31000:2009 «Риск-менеджмент – принципы и указания» и принятый на его основе ГОСТ Р 31000:2010, а также документы международных организаций, в том числе «Руководство по антикоррупционной оценке рисков» Глобального договора ООН.

II. Принципы проведения оценки коррупционных рисков

3. Оценка коррупционных рисков в федеральном органе исполнительной власти должна основываться на следующих ключевых принципах.

3.1. Выявление рисков, связанных с особенностями административных процедур, а не с личностными качествами государственных служащих.

Настоящая Методика ориентирована на выявление коррупционных рисков, связанных с природой реализуемых федеральным органом исполнительной власти функций, а также с особенностями соответствующих административных процедур — т.е. с *объективными* возможностями для совершения коррупционных правонарушений.

Методика не направлена на проведение личностной диагностики сотрудников и выявление *субъективных* качеств, повышающих вероятность совершения коррупционных правонарушений.

3.2. Ориентация на выявление потенциальных критических в процедуре реализации каждой функции.

Коррупционные риски могут возникнуть при реализации практически любой функции федерального органа исполнительной власти. В связи с этим необходимо учитывать, что применение подхода, при котором из общего числа функций федерального органа исполнительной власти выделяется перечень коррупционно-опасных функций, имеет существенные недостатки.

Во-первых, значительно увеличивается вероятность того, что отдельные административные процедуры, связанные с коррупционными рисками, не получают необходимого внимания и соответствующей оценки только потому, что они являются элементами функций, не признанных коррупционно-опасными.

Во-вторых, возникает опасность того, что на всех государственных служащих, вовлеченных в реализацию функции, признанную коррупционно-опасной, будут наложены антикоррупционные ограничения и запреты, вне зависимости от того, присутствуют ли коррупционные риски непосредственно в их деятельности. Данная методика ориентирована на анализ всех функций федерального органа исполнительной власти и выявление в рамках каждой функции отдельных элементов, связанных с коррупционными рисками.

3.3. Принцип функциональной независимости оценщика

Оценка структурных рисков, возникающих при реализации какой-либо функции, не должна замыкаться в работе одного структурного подразделения, осуществляющего эту функцию. Это не означает обязательного привлечения федеральным органом исполнительной власти внешних консультантов, хотя и такой вариант является возможным, особенно в ходе оценки коррупционных рисков. Выявле-

ние коррупционных рисков должно осуществляться подразделением по профилактике коррупционных и иных правонарушений на постоянной основе.

3.4. Рациональное распределение ресурсов

В идеале, оценка коррупционных рисков должна быть проведена применительно ко всем функциям, реализуемым федеральным органом исполнительной власти. Вместе с тем, следует учитывать, что полномасштабная оценка коррупционных рисков связана со значительными трудозатратами. Одним из возможных подходов может стать предварительное ранжирование функций по степени коррупционной опасности и выстраивание графика оценки коррупционных рисков, при котором ежегодно детальная оценка коррупционных рисков проводится в отношении части функций федерального органа исполнительной власти, начиная с наиболее коррупционно-опасных функций.

3.5. Нацеленность на результат

Оценка коррупционных рисков необходима, прежде всего, для разработки комплекса мер, направленных на их минимизацию. Сама по себе оценка коррупционных рисков является важным инструментом получения необходимой информации. Для достижения максимального профилактического эффекта должна быть обеспечена взаимосвязь принятого в федеральном органе исполнительной власти на соответствующий период плана противодействия коррупции и его практической реализации с результатами применения настоящей методики.

3.6. Регулярность оценки

Результаты первоначальной оценки коррупционных рисков должны актуализироваться на регулярной основе. Это особенно важно с учетом того, что функции федерального органа исполнительной власти, распределение полномочий по их реализации между структурными подразделениями, процедуры внутреннего контроля и иные обстоятельства, имеющие принципиальное значение с точки зрения оценки коррупционных рисков, постоянно меняются. Представляется целесообразным проводить оценку коррупционных рисков не реже одного раза в год.

III. Общий порядок оценки коррупционных рисков при реализации отдельных функций (направлений деятельности).

Процедура выявления и оценки коррупционных рисков состоит из нескольких последовательных этапов.

На первом этапе все функции федерального органа исполнительной власти представляются в форме последовательности административных процедур. Информация, необходимая для этого, может быть получена путем анализа положений о структурных подразделениях государственной корпорации; документов, устанавливающих поря-

док работы коллегиальных органов управления федерального органа исполнительной власти; иных релевантных документов, а также путем проведения интервью с представителями коллегиальных органов управления и структурных подразделений федерального органа исполнительной власти.

На втором этапе для каждой функции в последовательности составляющих ее административных процедур выделяются «критические точки» – этапы реализации функции, решения (действия) должностных лиц, при принятии (совершении) которых существует вероятность совершения коррупционных правонарушений.

На третьем этапе составляется детальное формализованное описание критической точки, включающее в числе прочего, описание соответствующего возможного коррупционного правонарушения (коррупционной схемы), а также перечень должностных лиц, участвующих в подготовке или принятии решения (совершении действия), которое связано с коррупционными рисками;

На четвертом этапе формируется реестр (карта) коррупционных рисков федерального органа исполнительной власти, содержащий описание всех критических точек для всех функций и процессов федерального органа исполнительной власти.

Структура реестра (карты) коррупционных рисков приведена в Приложении 1 к настоящей Методике.

Кроме того, в целях наиболее полного описания выявленных коррупционных рисков и мер реагирования может составляться матрица коррупционных рисков согласно Приложению 2 к настоящей Методике.

4. Ключевым элементом выявления и оценки коррупционных рисков является определение для каждой функции «критических точек» – тех этапов реализации функции, на которых наиболее вероятно совершение коррупционных правонарушений.

5. В целях определения «критических точек» могут использоваться различные источники информации, в том числе:

- результаты риск-ориентированного анализа процессов федерального органа исполнительной власти, проведения внутреннего аудита и ревизионных проверок;
- данные, полученные в ходе интервью с сотрудниками федерального органа исполнительной власти, обладающими экспертными знаниями по анализируемому процессу;
- данные судебных органов и органов исполнительной власти о проявлениях коррупции в федеральном органе исполнительной власти;
- статистические данные о состоянии преступности в Российской Федерации;
- материалы заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению должностных лиц федерального ор-

гана исполнительной власти и урегулированию конфликта интересов»;

- обращения граждан, содержащих информацию о коррупционных правонарушениях, в том числе обращения, поступившие по «горячей линии»;
- уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения сотрудника федерального органа исполнительной власти к совершению коррупционных правонарушений;
- материалы, представленные правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;
- материалы внутреннего контроля и т.д.

6. Основным признаком «критической точки» является возможность совершения сотрудником (группой сотрудников) федерального органа исполнительной власти действий или принятия им (ими) решений, которые позволяют получить **материальную выгоду ему (им)**, структурному подразделению федерального органа исполнительной власти, физическим лицам и организациям, взаимодействующим с органом / организацией, иным физическим лицам и организациям.

Для одной и той же опасной функции может быть определено несколько «критических точек».

7. При определении «критических точек» приоритетное внимание следует уделять следующим ситуациям:

7.1. Сотрудник федерального органа исполнительной власти *принимает решение, направленное на получение материальной выгоды сторонними* физическими и (или) юридическими лицами.

7.2. Сотрудник федерального органа исполнительной власти *осуществляет подготовительную работу*, на основании которой принимается решение, направленное на получение материальной выгоды физическими и (или) юридическими лицами, или *оформляет решение*, направленное на получение материальной выгоды физическими и (или) юридическими лицами.

7.3. Сотрудник федерального органа исполнительной власти в рамках исполнения должностных обязанностей имеет *доступ к информации*, которую невозможно получить из открытых источников и которая представляет коммерческую ценность для отдельных физических и (или) юридических лиц;

7.4. Сотрудник федерального органа исполнительной власти осуществляет *контрольно-ревизионные функции* в отношении других должностных лиц федерального органа исполнительной власти, в первую очередь тех, чьи действия и решения могут принести материальную выгоду физическим и (или) юридическим лицам.

8. В связи с определением «критической точки» необходимо:

8.1. На основании рекомендаций, приведенных в пунктах 8.1–8.7 настоящей Методики, определить «критические точки».

8.2. Для каждой «критической точки» определить круг структурных подразделений федерального органа исполнительной власти, вовлеченных в принятие решений (совершение действий), которые позволяют получить материальную выгоду гражданам и организациям.

При этом необходимо исходить не столько из функций структурных подразделений и обязанностей государственных служащих, закрепленных соответственно в положениях о структурных подразделениях и служебных контрактах, сколько из реально существующего распределения функций и обязанностей;

8.3. Четко обозначить роль каждого структурного подразделения и каждого сотрудника в принятии решений (совершении действий), которые позволяют получить материальную выгоду гражданам и организациям.

8.4. Для каждой «критической точки» определить перечень реально функционирующих механизмов внутреннего контроля за принятием решений (совершением действий), которые позволяют получить материальную выгоду гражданам и организациям.

Определить круг структурных подразделений и сотрудников федерального органа исполнительной власти, осуществляющих контроль за принятием решений (совершением действий), которые позволяют получить материальную выгоду гражданам и организациям.

8.5. Для каждой «критической точки» провести оценку наличия «коррупциогенных факторов», т.е. обстоятельств, увеличивающих вероятность совершения коррупционных правонарушений.

К числу «коррупциогенных факторов» прежде всего относятся:

- *Отсутствие или неэффективность механизмов внутреннего контроля* принятия сотрудником федерального органа исполнительной власти решений (совершения действий), которые могут принести материальную выгоду физическим и (или) юридическим лицам, в том числе:
 - Полное отсутствие в «критической точке» механизмов внутреннего контроля;
 - Отсутствие регулярного внутреннего контроля (например, со стороны руководителей), осуществление контроля только в форме эпизодических проверок, ревизий и т.п.;
 - Объективные трудности осуществления внутреннего контроля в «критической точке», например необходимость обработки в рамках контроля больших объемов быстро меняющейся информации;
 - Ситуации, при которых сотрудник федерального органа исполнительной власти одновременно выполняет определенные функции и осуществляет контроль за их выполнением;

- *Недостаточная регламентация* процесса принятия решения (совершения действия), которое может принести материальную выгоду физическим и (или) юридическим лицам, в том числе:
 - Отсутствие критериев выбора одного из альтернативных решений;
 - Отсутствие сроков принятия решения (совершения действия);
 - Открытый перечень документов, которые могут быть истребованы для принятия решения (совершения действия) и т.д.
- *Высокая степень самостоятельности* при принятии решений (совершении действий), которые могут принести материальную выгоду физическим и (или) юридическим лицам, в том числе:
 - Единоличное принятие решений (совершение действий);
 - Сосредоточение всей работы по подготовке и принятию решений (совершению действий), которые могут принести материальную выгоду физическим и (или) юридическим лицам, в одном структурном подразделении федерального органа исполнительной власти;
- *Личные контакты* с физическими и (или) юридическими лицами, которые могут извлечь материальную выгоду из решений (действий) сотрудника федерального органа исполнительной власти, в особенности:
 - Регулярные личные контакты с одним и тем же кругом физических и (или) юридических лиц, которые могут извлечь материальную выгоду из решений (действий) сотрудника федерального органа исполнительной власти;
- *Широкие возможности получения и копирования «закрытой» информации*, а также внесения информации в соответствующие базы данных, в том числе:
 - Возможности несанкционированного доступа к информации (например, на «чужом» компьютере, незащищенном логином и паролем);
 - Возможность без ограничений копировать на персональные носители информацию, содержащуюся в базах данных федерального органа исполнительной власти;
 - Отсутствие систематического (в том числе, компьютерного) анализа данных, вносимых в базы данных федерального органа исполнительной власти.

8.6. Составить описание каждой «критической точки». При этом рекомендуется указать следующую информацию:

- материальная выгода, ради которой может совершаться коррупционное правонарушение;

- лица, которые могут выступать инициаторами коррупционного правонарушения: например, сотрудники федерального органа исполнительной власти, замещающие определенные должности, или взаимодействующие с ними физические и (или) юридические лица;
- сотрудники (структурные подразделения) федерального органа исполнительной власти, без участия которых не может быть принято решение (совершено действие), направленное на получение материальной выгоды;
- Процедуры внутреннего контроля в данной «критической точке»: сотрудники (структурные подразделения) федерального органа исполнительной власти, наделенные полномочиями по осуществлению внутреннего контроля; периодичность контрольных мероприятий; описание контрольных мероприятий (например, ревизия, отслеживание принятых решений с помощью информационных систем и т.д.);
- При наличии информации о совершенных ранее в данной «критической точке» коррупционных правонарушениях — размер и способ выплаты сотрудникам федерального органа исполнительной власти незаконного вознаграждения.

8.7. Составить общий перечень «критических точек» для каждой функции. Отразить информацию о выявленных «критических точках» в реестре коррупционных рисков.

Подходы к определению перечня должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками

9. Определение «критических точек» позволяет подготовить обоснованный перечень должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками и на которые, соответственно, должны распространяться наиболее жесткие запреты и ограничения (далее — Перечень).

10. При разработке Перечня рекомендуется придерживаться следующих принципов:

10.1. Вопрос о включении в Перечень рекомендуется рассматривать только в отношении должностей тех сотрудников федерального органа исполнительной власти, которые вовлечены в принятие решений (совершение действий), позволяющих получить материальную выгоду физическим и (или) юридическим лицам, или в осуществление контроля за принятием таких решений (совершением действий).

10.2. В Перечень следует прежде всего включить те должности, исполнение обязанностей по которым подразумевает принятие решений о получении или неполучении физическим и (или) юридическим лицом материальной выгоды (см. п.4.1 Раздела 4 настоящей Методики).

При этом в Перечень рекомендуется включить как должности исполнение обязанностей по которым подразумевает принятие единоличных решений, так и должности, исполнение обязанностей по которым подразумевает участие в коллегиальных органах, принимающих решения.

10.3. В Перечень рекомендуется включить все должности, исполнение обязанностей по которым подразумевает осуществление контрольно-ревизионных функций в отношении сотрудников федерального органа исполнительной власти.

10.4. В Перечень рекомендуется включить все должности, в структурных подразделениях, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений в системе федерального органа исполнительной власти.

10.5. В отношении должностей, исполнение обязанностей по которым подразумевает *осуществление подготовительной работы*, на основании которой принимается решение, направленное на получение материальной выгоды физическими и (или) юридическими лицами, или *оформление решения*, направленного на получение материальной выгоды физическими и (или) юридическими лицами, рекомендуется:

- включить в Перечень должности, исполнение обязанностей по которым подразумевает прием, проверку комплектности и подлинности ключевых документов, дающих право на получение материальной выгоды;
- включить в Перечень должности, исполнение обязанностей по которым подразумевает определение размера материальной выгоды;
- включить в Перечень должности, исполнение обязанностей по которым подразумевает обоснование преимуществ того или иного претендента на получение материальной выгоды;
- включить в Перечень должности, исполнение обязанностей по которым подразумевает проведение проверки юридических лиц и подготовку документов по ее результатам.

10.6. При принятии решения о включении в Перечень прочих должностей, исполнение обязанностей по которым подразумевает *осуществление подготовительной работы* или *оформление решения*, а также иных должностей, рекомендуется провести краткую оценку уровня коррупционной опасности должности, исходя из наличия или отсутствия ключевых коррупциогенных факторов, а также вероятности возникновения серьезных коррупционных правонарушений, значительного материального и репутационного ущерба деятельности органа/организации.

Одним из возможных способов оценки является балльная оценка каждой должности в соответствии с приведенной ниже таблицей.

Балльная система коррупциогенных факторов

Коррупциогенный фактор 1.	
Недостаточная эффективность механизмов внутреннего контроля	
Оценка в баллах	Описание критерия
3	<p>Выполнение одного или нескольких из следующих условий:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Полное отсутствие в «критической точке» механизмов внутреннего контроля; • Ситуация, при которой сотрудник федерального органа исполнительной власти одновременно выполняет определенные функции и осуществляет контроль за их выполнением; • Отсутствие регулярного внутреннего контроля (например, со стороны руководителей), осуществление контроля только в форме эпизодических проверок, ревизий и т.п.
2	<p>Действия сотрудника федерального органа исполнительной власти в основном контролируются (в том числе согласовываются и утверждаются) непосредственным начальником, вышестоящим руководителем или специализированным структурным подразделением.</p> <p>Тем не менее, существует ряд объективных трудностей осуществления внутреннего контроля в «критической точке», например необходимость обработки в рамках контроля больших объемов быстро меняющейся информации.</p>
1	<p>Действия сотрудника федерального органа исполнительной власти в основном контролируются (в том числе согласовываются и утверждаются) непосредственным начальником, вышестоящим руководителем или специализированным структурным подразделением.</p>

Коррупциогенный фактор 2.	
Высокая степень самостоятельности при совершении действий	
3	<p>Действия, которые могут повлиять на принятие соответствующего решения или иным образом принести материальную выгоду физическим и (или) юридическим лицам, совершаются сотрудником федерального органа исполнительной власти полностью самостоятельно.</p>
2	<p>Действия, которые могут повлиять на принятие соответствующего решения или иным образом принести материальную выгоду физическим и (или) юридическим лицам, совершаются сотрудником федерального органа испол-</p>

2	нительной власти во взаимодействии со своими коллегами. Однако при этом вся работа по подготовке решений, которые могут принести материальную выгоду физическим и (или) юридическим лицам, сосредоточена в одном структурном подразделении федерального органа исполнительной власти.
1	Действия, которые могут повлиять на принятие соответствующего решения или иным образом принести материальную выгоду физическим и (или) юридическим лицам, совершаются сотрудником федерального органа исполнительной власти во взаимодействии со своими коллегами. При этом часть этой работы осуществляется другими структурными подразделениями органа.

Коррупциогенный фактор 3. Непосредственное личное взаимодействие в рамках исполнения должностных обязанностей с физическими и (или) юридическими лицами, которые могут извлечь материальную выгоду из действий сотрудника федерального органа исполнительной власти	
3	Регулярное непосредственное личное взаимодействие в рамках исполнения должностных обязанностей с одним и тем же кругом физических и (или) юридических лиц, которые могут извлечь материальную выгоду из решений (действий) сотрудника федерального органа исполнительной власти
2	Непосредственное личное взаимодействие с физическими и (или) юридическими лицами, которые могут извлечь материальную выгоду из решений (действий) сотрудника федерального органа исполнительной власти. При этом круг лиц, с которыми взаимодействует сотрудник федерального органа исполнительной власти, не является постоянным.
1	Эпизодическое личное взаимодействие с физическими и (или) юридическими лицами, которые могут извлечь материальную выгоду из решений (действий) сотрудника федерального органа исполнительной власти.

Коррупциогенный фактор 4. Возможность получения и копирования «закрытой» информации, а также внесения информации в соответствующие базы данных	
3	Выполнение одного или нескольких из следующих условий: <ul style="list-style-type: none"> • Возможность несанкционированного доступа к информации (например, на «чужом» компьютере, не защищенном логином и паролем);

3	<ul style="list-style-type: none"> • Возможность без ограничений копировать на персональные носители информацию, содержащуюся в базах данных федерального органа исполнительной власти; • Отсутствие систематического (в том числе, компьютерного) анализа данных, вносимых в базы данных органа/организации.
2	<p>Информация в целом защищена, однако остаются отдельные не требующие существенных технических навыков способы ее копирования на персональный носитель или пересылки в электронной форме.</p> <p>За внесением в базы данных информации осуществляется контроль, однако он затруднен (например, из-за большого объема одновременно вносимых однотипных данных, отсутствия компьютерного анализа и т.п.).</p>
1	<p>Информация в целом защищена, ее копирование на персональный носитель требует существенных технических навыков.</p> <p>За внесением в базы данных информации осуществляется регулярный контроль.</p> <p>При этом возможны эпизодические случаи несанкционированного доступа к базам данных (например, из-за того, что кто-то из сотрудников по невнимательности оставляет свой компьютер в незащищенном режиме).</p>

Рекомендуется включить в Перечень должности, соответствующие следующим параметрам:

- *Хотя бы по одному отдельному критерию* оценка должности равна **3 баллам**;
- Оценка должности *по всем критериям* равна **6 баллам и более**.

11. С учетом приведенных рекомендаций в федеральном органе исполнительной власти должен быть сформирован и утвержден перечень должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками (далее – Перечень).

Утверждение Перечня должно осуществляться руководителем федерального органа исполнительной власти после рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников федерального органа исполнительной власти и урегулированию конфликта интересов»;

Уточнение (корректировку) Перечня рекомендуется осуществлять по результатам оценки коррупционных рисков в случае изменения организационно-штатного расписания, а при отсутствии такого изменения – не реже одного раза в год.

В целях уточнения Перечня рекомендуется на основании имеющейся отчетности наладить периодический анализ должностного поведения сотрудников, на предмет выявления признаков проявлений коррупции. Признаками, характеризующими коррупционное поведение должностного лица, могут служить сведения о следующих действиях:

- 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 очередных обращений;
- использование своих должностных 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 службу в федеральный орган исполнительной власти;
- 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 должностных (трудовых) обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;
- требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законодательством Российской Федерации;
- нарушение должностными лицами требований нормативных правовых, ведомственных, локальных актов, регламентирующих вопросы организации, планирования и проведения мероприятий, предусмотренных должностными (трудовыми) обязанностями;
- искажение, сокрытие или представление заведомо ложных сведений в учетных и отчетных документах, являющихся существенным элементом трудовой деятельности;
- попытки несанкционированного доступа к информационным ресурсам;
- действия распорядительного характера, превышающие или не относящиеся к должностным (трудовым) полномочиям;
- бездействие в случаях, требующих принятия решений в соответствии со служебными (трудовыми) обязанностями;
- получение должностным лицом, членами его семьи, близкими родственниками необоснованно высокого вознаграждения за создание произведений литературы, науки, искусства, чтение лекций и иную преподавательскую деятельность;

- получение должностным лицом, членами его семьи, третьими лицами ссуд, 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;
- совершение частых или крупных следок с субъектами предпринимательской деятельности, владельцами которых или руководящие должности в которых замещают родственники должностных лиц федерального органа исполнительной власти;
- совершение финансово-хозяйственных операций с очевидными нарушениями действующего законодательства.

12. Лица, замещающие должности, включенные в обозначенный в пункте 14 Методики 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 супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

Возможные подходы к оценке коррупционных рисков

13. В целях рационального расходования ограниченных ресурсов возможно выделение отдельных «критических» точек», в отношении которых меры по минимизации коррупционных рисков будут реализованы в первую очередь. Для этого следует оценить выявленные коррупционные риски с точки зрения их значимости для государственной корпорации «Внешэкономбанк», государства и общества.

14. Качественную оценку значимости рисков можно провести по двум параметрам: вероятности реализации риска и возможного ущерба от риска.

15. Все коррупционные риски можно разделить на три категории: «высокие», «средние» и «низкие». Параметры отнесения рисков к категориям представлены в таблицах ниже.

Таблица № 2

Определение вероятности и ущерба риска

Описание вероятности	Оценка в баллах	Описание ущерба	Оценка в баллах
Вероятность наступления риска более >70%; Риск, скорее всего, наступит в течение ближайшего года или риск появляется систематически.	3	Высокий экономический ущерб или упущенные выгоды, значительное увеличение расходов по работам больше, чем на 30%; Негативные публикации в нескольких центральных СМИ;	3

	3	Многочисленные судебные разбирательства, жалобы или претензии	3
Вероятность наступления риска от 20 до 70%; Риск, вероятно, наступит в течение ближайшего года или риск появляется эпизодически	2	Значительный экономический ущерб или упущенные выгоды, увеличение расходов по работам на 10–20%; Негативные публикации в нескольких центральных или региональных СМИ; Многочисленные судебные разбирательства, жалобы или претензии	2
Вероятность наступления риска менее <20%; Маловероятно, риск может наступить в течение ближайшего года или риск появляется единично	1	Незначительный экономический ущерб или упущенные выгоды, увеличение расходов не более 10%; Немногочисленные негативные отзывы, жалобы или претензии	1

16. Оценка риска (R) есть вероятность (P), умноженная на ущерб (L),

$$R = P \times L.$$

В соответствии с балльной оценкой риска можно определить его критичность по категориям «высокий», «средний», «низкий» в соответствии со следующими параметрами:

1) Высокий риск (область, обозначенная красным цветом) — оценка риска от 9 до 6 баллов включительно;

2) Средний риск (область, обозначенная оранжевым цветом) — оценка риска от 4 до 2 баллов включительно;

3) Низкий риск (область, обозначенная желтым цветом) — оценка риска от 2 до 1 балла включительно.

Таблица № 3

Карта рисков

Оценка вероятности \ Оценка ущерба	3	2	1
3	9	6	3
2	6	4	2
1	3	2	1

Возможные меры по минимизации типовых коррупционных рисков

17. Обязательным этапом в работе с коррупционными рисками является организация и контроль мероприятий по реагированию на риски с целью минимизации их негативного влияния.

18. После процедуры идентификации и оценки рисков необходимо ранжировать их по уровню критичности и начать процедуру разработки плана мероприятий для рисков высокого и среднего уровня. Риски низкого уровня также нуждаются в реагировании и организации мероприятий, но они не являются первостепенными, в отличие от рисков высокого и среднего уровня.

19. При определении мероприятий по реагированию на риски рекомендуется придерживаться следующих принципов:

- Каждое мероприятие должно быть сформулировано конкретно, то есть сотрудники, вовлеченные в процесс выполнения мероприятия, должны понимать, в чем оно заключается, понимать результат мероприятия и его связь с минимизацией обозначенного риска.
- Каждое мероприятие должно быть достижимым, то есть для выполнения мероприятия должны быть доступны соответствующие ресурсы. При этом важно учесть, что стоимость мероприятий по предупреждению рисков не должна превышать максимально возможный ущерб от реализации данного риска.
- Каждое мероприятие должно быть ограничено во времени и иметь срок реализации, либо периодичность реализации.
- Выполнение каждого мероприятия должно быть подтверждено документально.
- Каждому мероприятию должен быть назначен ответственный за выполнение мероприятия.

20. Мероприятия по минимизации коррупционных рисков можно разделить на несколько основных блоков:

- Организация, регламентация и автоматизация процессов:
 - регламентация административных процедур исполнения соответствующей коррупционноопасной функции, с использованием превентивных антикоррупционных норм (запретов, ограничений и обязанностей), затрудняющих реализацию коррупционных схем;
 - проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов с целью выявления и корректировки норм, которые создают условия для проявлений коррупции;
 - установление четкой регламентации способа и сроков совершения действий должностным лицом;
 - оптимизация и унификация перечня документов (материалов, информации), которые граждане (организации) обязаны предоставить для реализации права;

- обеспечение равномерной нагрузки на сотрудников, возможность взаимозаменяемости сотрудников на время отпуска, болезни или по другим причинам;
- максимальное уменьшение дискреции должностных лиц, устранение их от единоличного принятия решения, выполнение ими функциональных, а не разрешительных действий, при которых принятие решения не должно зависеть от субъективных факторов (воли сотрудника).
- распределение полномочий между различными должностными лицами; максимальное расширение круга ответственных подразделений и сотрудников, вывод решений из компетенции одного сотрудника;
- исполнитель и контролер не должны быть одним лицом при реализации действий в рамках процесса;
- установления порядка получения разрешения на вынос с места работы имущества, предметов и материалов, принадлежащих государственному органу, а также усиления контроля со стороны начальников структурных подразделений за закрепленным за подразделением имуществом;
- сокращение сроков принятия управленческих решений;
- обеспечение мониторинга действий, совершаемых сотрудниками федерального органа исполнительной власти, в рамках осуществляемых процессов;
- введение в информационные системы, опосредующие деятельность сотрудников федерального органа исполнительной власти, системы индикаторов («красных флажков»), информирующих руководителя подразделения о возможных коррупционных рисках;
- совершенствование механизма отбора должностных лиц для включения в состав комиссий, рабочих групп, принимающих управленческие решения;
- типизация организационных механизмов, рабочих процессов (порядка действий и сроков их совершения), порядков принятия решений, документов, условий контрактов, процедур контроля.
- Организация контрольных и мониторинговых процедур в процессах:
 - организации независимого внутреннего контроля за исполнением должностными лицами своих обязанностей, основанного на механизме проверочных мероприятий, введения системы внутреннего информирования;
 - мониторинг информации о появлении коррупционных правонарушений посредством анализа жалоб и обращений граждан и организаций, мониторинг публикаций о фактах коррупционной деятельности должностных лиц в СМИ;

- организация работы «горячей линии» по вопросам коррупции, и постоянный мониторинг статистики поступающих сообщений;
- периодическая ротация сотрудников, осуществляющих процедуры внутреннего контроля и мониторинга.
 - Информационные и образовательные мероприятия:
- информирование частных лиц и организаций о возможностях и последствиях коррупционных правонарушений;
- размещение информации о коррупционных правонарушениях и ответственности за них на стендах в отделениях органа/организации и на сайтах отделений органа/организации;
- проведение методических совещаний, семинаров, круглых столов по вопросам противодействия коррупции;
- повышение квалификации сотрудников федерального органа исполнительной власти по вопросам управления коррупционными рисками;
- проведение разъяснительной и иной работы для существенного снижения возможностей коррупционного поведения при исполнении коррупционно-опасных функций.

§ 3.3. Методика разработки карт коррупционных рисков: возможные подходы

Оценку риска по борьбе с коррупцией часто документируют, используют подробные таблицы или базы данных, например, реестр рисков. Они очень удобны для записи информации, связанной со многими рисками, но их печатная версия может быть объемной, очень подробной, а небольшие печатные версии, могут сделать такие отчеты неэффективным, потому что пропадает полное описание всех рисков, поэтому управляющие предпочитают полные версии. Но способ, связанный с краткой печатной версией необходим, чтобы обобщить наиболее важную информацию на одном листе бумаги, для того чтобы быстро и легко воспринять всю информацию.

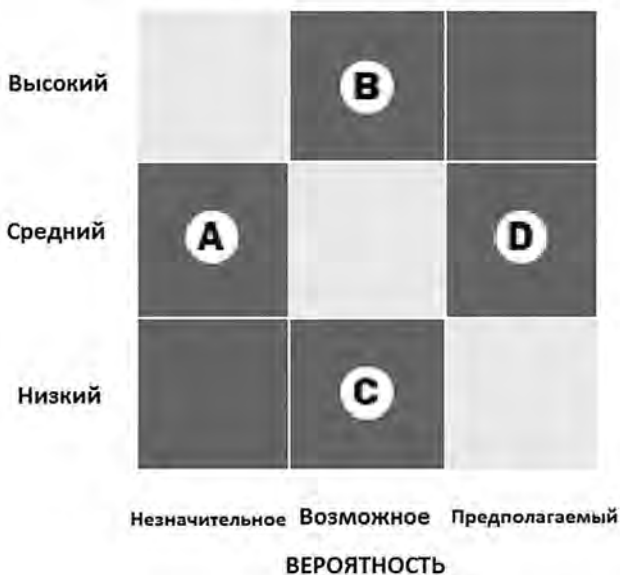
Карта интенсивности может эффективно обобщить результаты оценки риска по борьбе с коррупцией и представить их в наиболее понятном виде, чтобы управляющим было легче понять информацию. Карта интенсивности рисков коррупции показывает коррупционные риски, выявленные на предприятии, размещенные в соответствии с их вероятностью и потенциальному воздействию, на фоне нескольких цветов, которые представляют различные уровни риска. В простых картах интенсивности, как правило, есть разделы: красный, желтый и зеленый, обозначающие высокий, средний и низкий риски, соответственно. Более сложные карты интенсивности используют несколько оттенков каждого цвета, чтобы точнее показать вариации общего

балла риска. Они могут лучше представлять изменения в отдельных категориях риска, но простые карты интенсивности для руководителей воспринимаются намного быстрее. Это может позволить им тратить меньше времени на понимание данных и больше времени на вдумчивое обсуждение ключевых вопросов риска.

Карты интенсивности могут быть использованы для иллюстрации рисков всего предприятия или отдельных подразделений.

Рисунок 4 показывает пример простой карты интенсивности, на которой показаны индивидуальные коррупционные риски.

Фигура D: Простая карта интенсивности



- А) Подкуп налоговых органов
- В) Подкуп, чтобы получить разрешение на розничную торговлю
- С) Подкуп поставщиков
- Д) Откаты для получения заказов

Рис. 4. Карта интенсивности

Для компиляции простой карты интенсивности с большим объемом данных, предприятие может сгруппировать конкретные коррупционные схемы, чтобы создать один общий рейтинг коррупционного риска предприятия и риска средств контроля. Например, площадь одного коррупционного риска может иметь несколько схем, связанных с ним, и каждая схема может иметь различные рейтинги риска и риска контро-

ля количественных баллов. Для того чтобы прийти к одному количеству баллов каждого неотъемлемого риска и риска средств контроля, предприятие может взять среднее от неотъемлемого риска и остаточного риска оценки всех схем такого риска. Кроме того, для качественного масштаба, предприятие может назначить общий неотъемлемый риск и управление рейтингом риска для риска с несколькими схемами, которые имеют различный неотъемлемый риск и риск контроля, на основе данного подсчета будет рассчитываться общий рейтинг, который позже будет отнесен к одной из трех групп: высокий, средний или низкий.

В альтернативном и более целостном взгляде, одна ось будет обозначать рейтинг неотъемлемого риска, а другая ось — риск недостаточности контрольных процедур. Каждый риск или схема будет построена на основе его неотъемлемого риска и риска недостаточности контрольных процедур. Эта точка зрения позволяет предприятию смотреть, как каждый неотъемлемый риск оценивается по отношению к эффективности его управления. Под традиционной моделью, рассмотренной ранее, руководство часто предпочитает сторону смягчения высокой вероятности. Однако если риск имеет отношение к предприятию и находится на чрезвычайно высоком уровне, он должен быть рассмотрен, независимо от вероятности. Таким образом, можно выделить помощь маловероятным, но потенциально разрушительным рискам.

Как и во всех других аспектах процесса оценки риска, выбор эффективных карт интенсивности строятся на основе консультаций с различными уровнями управления и соответствующими заинтересованными сторонами из различных подразделений. Еще одним важным фактором является то, что риски, которым подвергается предприятие, изменяются в течение времени и поэтому карты интенсивности риска важно обновлять как можно чаще, чтобы понять наиболее актуальные вопросы определенного периода времени.

Карта рисков может быть составлена методом экспертных оценок. В качестве экспертов обычно выступают руководители и специалисты предприятия. Составленная таким образом карта рисков отражает мнение менеджмента предприятия о рисках и их значимости и отражает первоочередные задачи по управлению ими. Для детальной оценки рисков составляются карты по отдельным бизнес-процессам, что способствует принятию решений более оперативного уровня.

Таким образом, управление риском предусматривает выбор одной из альтернатив: принятие риска, отказ от деятельности, связанной с риском, или применение мер по снижению риска, на основе предварительной оценки степени риска. Особенностью управления риском является достижение поставленных задач посредством разработки научно обоснованной организационной процедуры, регулярно осуществляемой и носящей объективный характер. Технологии риск-

менеджмента (карты рисков, расчет значений рисков) применимы не только для формирования программы управления рисками, но могут использоваться в повседневной деятельности предприятия.

В системе управления предприятием менеджмент риска является компонентом подсистемы разработки и реализации управленческих решений. Управление рисками осуществляется в целях повышения качества и обоснованности управленческих решений.

Элементами входа процесса разработки решения могут быть параметры возникшей технической, экологической, экономической и другой проблемы, требования к ее решению, комплексному обеспечению и т.д.

Для того, чтобы на выходе принять качественное решение, необходимо обеспечить качественный вход и качественный процесс. Одним из условий достижения высокого качества входа является количественное измерение параметров входа и внешней среды, оптимизация количества факторов, регулирующих эти компоненты, т.е. снижение уровня неопределенности в системе управления.

Факторами повышения качества процесса являются высокий профессионализм лица, принимающего решения, наличие необходимых методов и средств оптимизации параметров решения, применение научных основ управления.

Процесс разработки и реализации управленческого решения осуществляется поэтапно. Можно выделить четыре основных этапа:

1. Постановка задач. На данном этапе выполняются следующие процессы: выявление и описание проблемной ситуации, оценка времени, определение ресурсов.

2. Формирование решения. Этот этап включает такие процессы, как анализ проблемной ситуации, формирование целей и ограничений, формирование и оценка решений.

3. Выбор решения. На данном этапе выполняются следующие операции: определение приемлемых решений, определение эффективных решений, оценка степени риска, выбор единственного решения.

Выбор предпочтительного варианта управленческих действий при неопределенности будущих условий может основываться на различных критериях оценки вариантов. Сам выбор критерия оказывается управленческой проблемой.

4. Организация исполнения и контроль. Основная цель организации исполнения заключается в устранении помех и причин их возникновения, появляющихся в результате несогласованности действий исполнителей в процессе реализации решения. Процесс контроля состоит из определения действительных значений контролируемых параметров и их сравнения с предусмотренными плановыми величинами.

Зачем нужны карты коррупционных рисков?

1) Привязка антикоррупционных мер к реальным коррупционным схемам – учет национальной/отраслевой/ведомственной специфики. В настоящее время: Тенденция использовать типовые решения; Отсутствие детального анализа реальных коррупционных практик;

Отсутствие обоснования при внедрении новых антикоррупционных мер.

2) Обоснованное формирование перечня должностей, на которые налагаются наиболее жесткие антикоррупционные ограничения. В н.вр.: Слишком широкие ведомственные перечни должностей, на которые распространяются требования о декларировании доходов и имущества; Тенденция использовать перечень лиц, обязанных подавать сведения о доходах и имуществе, при наложении иных антикоррупционных ограничений.

Возможные отправные точки:

1. Анализ функций государственных органов.
2. Отраслевой (ситуационный) анализ взаимодействий организаций и граждан с государственными органами.
3. Анализ функций государственных органов и взаимодействий организаций и граждан с государственными органами в отдельном регионе.

Построение ведомственной карты коррупционных рисков.

Все основные функции, выполняемые государственным органом, представляются в виде бизнес-процессов.

Выделяются критические точки – элементы бизнес-процесса, в которых наиболее вероятно возникновение коррупции.

Для каждой критической точки составляется описание существующих (или возможных) коррупционных схем.

Для каждой коррупционной схемы определяется роль должностных лиц различного уровня в ее реализации.

Формируется карта коррупционных рисков государственного органа.

Применение ведомственной карты коррупционных рисков.

1) Описание существующих (или возможных) коррупционных схем.

Меры по минимизации рисков в конкретных «критических точках»:

- Устранение предмета коррупционного взаимодействия;
- Совершенствование бизнес-процессов – реинжиниринг функций;
- Устранение брешей в законодательстве;
- Повышение прозрачности;
- Затруднение коррупционных платежей.

2) Роль должностных лиц различного уровня в реализации коррупционной схемы.

Перечень должностей в наибольшей степени, подверженных рискам..

- Представление сведений о доходах;
- Ограничения на последующее трудоустройство;

Иные ограничения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование проблем оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти позволяет сделать следующие выводы и рекомендации.

1. Для оценки распространенности коррупции в учреждении необходимо принять во внимание следующие вопросы.

Коррупция проявляется в широком спектре конкретных видов практики. Там, где есть разногласия/споры о ее приемлемости на практике, это должно быть сформулировано. Для целей оценки рисков рекомендуется сосредоточить внимание не непосредственно на коррупции, а вместо на конкретных видах практики в федеральном органе исполнительной власти, которые подрывают способность этого учреждения беспристрастно и подотчетно выполнять свои функции в сфере государственной службы.

Такие практики могут быть прямым примером коррупции, например, взяточничества или торговли влиянием. Однако они могут также включать другие практики, такие, как несправедливое или неравное обращение, несоблюдение конкретных требований закона или иных правовых норм/процедур и т. д. Таким образом, озабоченность будет возникать не только по поводу основных случаев коррупции, но и в более широком смысле с деятельностью, и без коррупционных намерений. Примерами этого могут служить случаи, когда должностные лица занимаются бюрократическим обструкционизмом (с/без какого-либо коррупционного умысла) или иным образом выполняют свою роль таким образом, что «превращают средства в цели».

2. Твердое понимание значимости коррупционных рисков, схем и возможных правовых последствий является предпосылкой для разумной их оценки. В ходе оценки риска, как правило, необходимо определить текущую распространенность коррупции (контекст) в соответствующем федеральном органе исполнительной власти. Эта информация дополняет анализ коррупционных рисков и способна внести значительный вклад в оценку рисков следующими двумя способами:

- путем определения существующих коррупционных проблем, она может обеспечить основу для выявления причинных факторов коррупции;
- выявление таких факторов поможет оценить уровень рисков коррупции в будущем, а также определить, в какой мере эти риски реализуются на практике, т.е. в какой мере они в действительности приводят к случаям коррупции.

Проведение периодической оценки коррупционных рисков позволяет своевременно выявлять сферы деятельности ФОИВ, наиболее подверженные таким рискам, и принимать соответствующие меры.

3. После завершения оценки рисков полученные результаты могут быть использованы для определения шагов, которые необходимо предпринять для устранения рисков и проблем, выявленных в ходе оценки. Однако оценка рисков может также выявить учреждения или процессы/подразделения в рамках учреждений, которые работают эффективно и добросовестно. Их можно назвать «островами целостности». В тех случаях, когда такие острова идентифицируются, анализ должен определить, почему они функционируют таким образом. Извлеченные уроки, которые основаны на объективном анализе, но в то же время глубоко опираются на функционирование учреждения в местном контексте, могут затем использоваться в качестве одного из источников положительного опыта при разработке политики по улучшению положения в других учреждениях, которые так не функционируют.

4. Федеральным государственным органам и государственным корпорациям (государственным компаниям) рекомендуется минимизировать либо устранять коррупционные риски в конкретных управленческих процессах при реализации коррупционно-опасных функций.

Для минимизации или устранения возникающих коррупционных рисков можно использовать такой метод как регламентация административных процедур исполнения соответствующей коррупционно-опасной функции, упрощение или исключение соответствующих функций, установление препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем.

Регламентация административных процедур позволяет снизить степень угрозы возникновения коррупции в связи с тем, что:

- 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.

Дробление административных процедур на дополнительные стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами позволяет обеспечить необходимый взаимный контроль.

5. Предлагается применять следующие меры в качестве установления препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем, а именно:

- 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.

6. Оценка вторичной занятости сотрудников в ФОИВ позволит выявить следующие коррупционные риски:

- использование государственных ресурсов для вторичной занятости;
- фальсификация табеля учета рабочего времени, чтобы скрыть занятие вторичной занятостью;

- вторичная работа с контрагентами федерального органа исполнительной власти в обмен на обещание выполнять свои официальные функции в пользу клиента;
- вторичное трудоустройство в качестве стимула за содействие;
- направление подчиненных для выполнения задач для собственной вторичной занятости и др.

7. В целях снижения риска вторичной занятости сотрудников ФОИВ должен:

- регламентировать вторичную занятость в соответствующих кодексах поведения;
- ввести процедуры для вторичной занятости;
- включить санкции за любое нарушение процедур;
- осуществлять обзор практики вторичной занятости каждые два года;
- проводить обучение всех сотрудников соответствующим процедурам;

После оценки риска вторичной занятости сотрудников необходимо рассмотреть следующие стратегии управления рисками:

- ведение учета всех вторичных заявлений о приеме на работу и утверждений, включая прогнозируемые часы работы сотрудников и централизованно в электронной базе данных;
- проверка всех разрешений на вторичное трудоустройство каждые 12 месяцев;
- регулярно напоминать работникам об их обязательствах в отношении вторичной занятости — например, ежегодно с обзорами деятельности;
- на регулярной основе проводить проверку учета посещаемости всех сотрудников, которым было разрешено выполнять восторженые функции;
- ограничение или запрет на вторичную занятость сотрудников на определенных должностях, таких, как закупки и управление контрактами, соизмеримые с рисками коррупции;
- разработка методики консультирования по вопросам централизованного вторичного учета занятости при созыве групп по закупкам или набору персонала для обеспечения того, чтобы сотрудники со связанными интересами не были членами групп;
- информирование подрядчиков о вторичных ограничениях в трудоустройстве работников;
- выборочный случайный аудит вторичных деклараций занятости сотрудников, для того чтобы убедиться, что они являются актуальными и полными.

8. Оценка коррупционных рисков в государственных учреждениях Юго-Восточной Европы показывает, что нет какой-либо модели,

инструмента или подхода, которые могли бы быть автоматически скопированы в законодательстве конкретной страны.

Вместе с тем, есть успешные примеры, позволяющие улучшить или обновить целостность подхода к оценке коррупционных рисков, которые будут решать широкий круг вопросов и выработки рекомендаций для действий в соответствии с особенностями и характеристиками окружающей среды (института, отрасли, процесса, проекта и т. д.). Поэтому сравнительный анализ не может обеспечить готовые решения, однако способен помочь государственным органам найти наиболее подходящее решение/модель (включая те, которые уже применяются в некоторых случаях в регионе) для себя и разработать окончательную методологию самостоятельно.

Важными, базовыми или универсальными шагами в процессе оценки коррупционных рисков являются:

- 1) анализ проявлений коррупции, неэтичного поведения и подобных нарушений в определенной среде;
- 2) определение факторов, влияющих на это;
- 3) оценка эффективности (или причин неэффективности) существующих законов, правил и механизмов контроля, направленных на снижение уязвимости коррупции, и только после этого;
- 4) могут быть разработаны адекватные меры и рекомендации.

Приложение 1

СТРУКТУРА РЕЕСТРА (КАРТЫ) КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

Функция	«Критическая точка» ¹	Описание «критической точки» ²	Должность сотрудника, деятельность которого связана с коррупционными рисками	Наличие должности в Перечне ³	Меры по минимизации рисков в критической точке		Положения плана противодействия коррупции	
					Реализуемые	Предлагаемые	Действующие	Предлагаемые
1.	1.	1.						
		2.						
	2.							

¹ Краткое описание административной процедуры, связанной с коррупционным риском.

² В соответствии с подп. 11.6 Методики.

³ Перечень должностей в федеральном органе исполнительной власти, при назначении на которые граждане и при замещении которых сотрудники 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.

Приложение 2

МАТРИЦА КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

Процессы ГК «Внешэкономбанк»	№№
Критичность процесса в отношении коррупционных действий	
Наименование риска (возможное коррупционное правонарушение, действие, схема, проблема, критическая точка и т.п.)	
Место возникновения риска (Структурное подразделение, подведомственная организация, Повсеместно)	
Оценка риска = вероятность × ущерб	
Критичность риска	
Необходимые мероприятия по минимизации коррупционного риска	
Исполнитель мероприятия, ответственное должностное лицо (должность, отдел)	
Срок выполнения или периодичность мероприятия	

Приложение 3

ВЫБОРОЧНЫЙ ВОПРОСНИК ПО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫМ РИСКАМ В ФОИВ

Введение

Нижеследующий вопросник предлагается в качестве средства проведения базовой оценки коррупционных рисков или оценки рисков надлежащего управления. Вопросник должен заполняться либо на основе самооценки (самим отраслевым министерством, учреждением), либо на внешней основе.

А. Организация

1) Каковы основные функции органа (например, Министерство, подразделение в рамках Министерства)?

Б. Управление персоналом

2) Сколько сотрудников работает в ФОИВ?

3) Есть ли какой-либо мониторинг и статистика, чтобы показать уровень текучести кадров в ФОИВ. Если да, то какой оборот ФОИВ считает высоким, низким или правильным?

4) Включают ли процедуры набора персонала на должности, которые могут рассматриваться как сопряженные с высоким риском с точки зрения коррупции, критерии, призванные обеспечить добросовестность назначаемых сотрудников?

5) Подвергаются ли кандидаты на должности сотрудников опросу/ проверке для обеспечения того, чтобы они не занимались внешней деятельностью или не имели внешних интересов, которые могут вступать в конфликт с их должностными обязанностями или препятствовать их надлежащему выполнению?

6) Имеют ли сотрудники четкое представление о том, какие ситуации представляют собой конфликт интересов?

7) Проходят ли новые сотрудники какой-либо вводный процесс, например, первоначальную подготовку?

8) Если да, то охватывает ли такая подготовка вопросы добросовестности? Повторяется ли это, возможно, более конкретно при продвижении по службе или при переходе сотрудников на новые роли?

9) Считают ли сотрудники их подготовку адекватной для урегулирования ситуаций, с которыми они сталкиваются?

10) Назначено ли лицо, к которому сотрудники должны обращаться за советом? В случае неопределенности будут ли они обращаться за советом к другим коллегам на неофициальной основе, прежде чем обратиться к своему линейному менеджеру или обратиться за советом в другое место?

11) Считают ли сотрудники, что их заработная плата является адекватной, достаточной или недостаточной для обеспечения разумного уровня жизни?

12) В какой степени сотрудники ценятся:

а) ФОИВ,

б) своим непосредственным начальником в своей роли?

В. Процедуры и процессы принятия решений

13) Делает ли ФОИВ следующее:

а. Выдача или предоставление лицензий, разрешений, сертификатов, паспортов или других документов гражданам или организациям.

б. Выделение каких-либо финансовых или иных пособий гражданам (например, пособия по социальному обеспечению).

с. Выделение каких-либо финансовых или иных льгот юридическим лицам (например, субсидии).

д. Прием платежей от представителей общественности (например, сборы, налоги и т. д.).

Г. Этика и добросовестность

14) Как часто сотрудники проходят подготовку по вопросам этики?

15) Сотрудники знакомы с Кодексом? Какие шаги предпринимаются для обеспечения этого?

Д. Внутреннее уведомление о нарушениях этики

16) Существует ли официальная процедура, в соответствии с которой сотрудники могут уведомлять назначенное должностное лицо или подразделение ФОИВ о предполагаемых нарушениях добросовестности или нарушении кодекса поведения в рамках ФОИВ?

17) Если уполномоченное должностное лицо также является должностным лицом, являющимся объектом жалобы, существует ли аль-

тернативный канал, с помощью которого сотрудники могут подавать жалобы, например, вышестоящему начальнику?

18) Информированы ли сотрудники на основе профессиональной подготовки об этих процедурах и должностном лице/подразделении, которому они должны подавать жалобы?

19) Существуют ли какие-либо механизмы для защиты тех, кто подает такие уведомления, от возмездия?

20) Сколько случаев таких уведомлений сотрудниками было зарегистрировано за последние 12 месяцев и каковы были результаты этих уведомлений для обеих участвующих сторон (официальное уведомление и предмет уведомления)?

Е. Механизмы рассмотрения жалоб

21) Существуют ли четкие процедуры, с помощью которых граждане могут подавать жалобы на действия ФОИВ или его должностных лиц?

22) Принимаются ли решения по жалобам одним и тем же лицом или подразделением в органе, в который была направлена жалоба?

23) Сколько жалоб поступило в ФОИВ в прошлом году?

24) Сколько жалоб было удовлетворено как обоснованные?

Ж. Дисциплинарные процедуры и санкции

25) Сколько дисциплинарных разбирательств было проведено в отношении сотрудников ФОИВ в прошлом году в связи с нарушениями правил этики?

26) Сколько из этих разбирательств привели к применению санкций?

27) Какова разбивка примененных санкций (количество дел по каждому виду санкций)?

З. Уязвимые сферы

28) Можете ли вы определить, какие области деятельности ФОИВ наиболее уязвимы для неправомερных действий?

29) Был ли проведен анализ рисков в ФОИВ для выявления областей, подверженных неправомερным действиям?

30) Содержит ли план действий ФОИВ по борьбе с коррупцией конкретные меры по устранению этих уязвимостей?

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

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

ОЦЕНКА КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

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.



Издательство «ПРОСПЕКТ»
(495) 651-62-62
e-mail: mail@prospekt.org
www.prospekt.org

