

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К

---

# ОЦЕНКЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

---





# **Понятие оценки коррупционных рисков**



# Основные понятия

## КОРРУПЦИОННЫЙ РИСК

возможность совершения работником организации коррупционного правонарушения

## ОЦЕНКА КОРРУПЦИОННОГО РИСКА

процесс идентификации (выявления), анализа и ранжирования коррупционного риска

## ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА

- Regional Cooperation Council (2015) Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe: Comparative Research and Methodology
- United Nations Global Compact (2013) A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment

# Цели оценки



Привязка антикоррупционных мер к реальным коррупционным схемам – учет специфики

## Типичные недостатки

- Отсутствие детального анализа реальных коррупционных практик и возможных коррупционных схем
- Отсутствие обоснования при внедрении новых антикоррупционных мер
- Тенденция использовать типовые решения

Обоснованное формирование перечня должностей, на которые налагаются наиболее жесткие антикоррупционные ограничения



## Типичные недостатки

- Формирование перечня должностей, на которые налагаются ограничения, по иерархическому принципу или «из общих соображений»
- Расширительное толкование наличия возможностей для совершения коррупционных правонарушений

# Основной подход

к оценке коррупционных рисков в организации

Функции органа (организации) представляются в виде последовательности *управленческих процессов*

Выделяются «*критические точки*»\*

Для каждой «*критической точки*» составляется описание соответствующих *коррупционных схем*

Для *коррупционной схемы* определяется возможная роль служащих в ее реализации

*Риски* ранжируются по степени значимости

Формируется *карта коррупционных рисков* органа (организации)

**\* Основной признак «критической точки»**

наличие у служащего полномочий по распределению выгоды, ради которой может осуществляться коррупционное взаимодействие

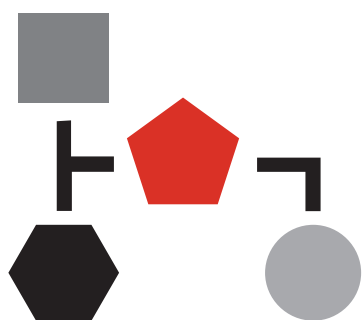
# Карта коррупционных рисков

Описание существующих  
(или возможных) коррупционных схем

---

Роль работников различного  
уровня в реализации  
коррупционной схемы

---



## Меры по минимизации рисков в конкретных «критических точках»

- Устранение предмета коррупционного взаимодействия
- Совершенствование управленческих процессов – реинжиниринг функций
- Устранение брешей в регулировании
- Усиление контроля – «индикаторы коррупции»
- Затруднение коррупционных платежей



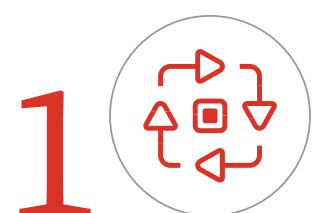
Перечень должностей  
в наибольшей степени,  
подверженных рискам



# ВОЗМОЖНЫЙ ПОДХОД

## к оценке

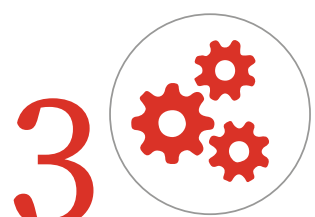
# Основные принципы оценки



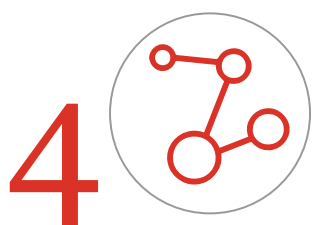
Анализировать управленческие процессы, а не личностные качества



Делать акцент на рисках совершения коррупционных преступлений, а не на рисках несоблюдения ограничений и запретов



Проверять на наличие коррупционных рисков все функции



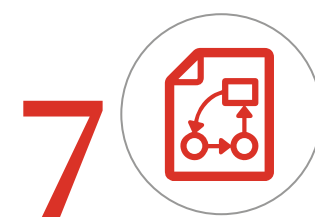
Рационально распределять ресурсы, проводить оценку рисков поэтапно



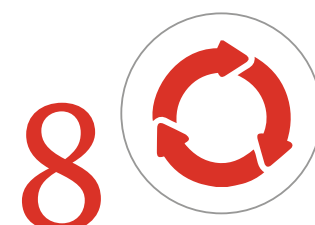
Обеспечить сочетание беспристрастности и понимания оцениваемого управленческого-процесса



Максимально конкретизировать описание коррупционных рисков



Учитывать результаты оценки при планировании антикоррупционных мероприятий



Проводить оценку коррупционных рисков регулярно

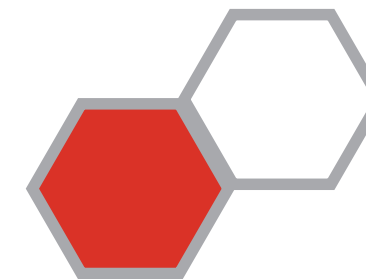


# Порядок оценки





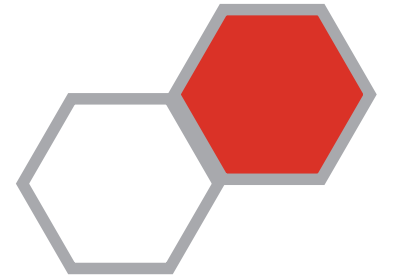
# Подготовительный этап



- ✓ Утверждение методики оценки коррупционных рисков;
- ✓ Определение подразделения/коллегиального органа, ответственного за проведение оценки;
- ✓ Формирование перечня и подборки необходимых локальных нормативных актов и иных документов;
- ✓ Формирование календарного плана оценки;
- ✓ **Принятие приказа о проведении оценки;**
- ✓ Проведение установочного совещания.



# Этап описания управленческих процессов



1. Анализ внутренних документов органа (организации)
2. Анализ внешней среды
3. Подготовка проекта формализованного описания рассматриваемых направлений деятельности и составляющих их управленческих процессов
4. Предварительный анализ коррупциогенных факторов в НПА и регламентирующих документах
5. Предварительный анализ возможных коррупционных правонарушений
6. Проведение интервью с представителями структурных подразделений
7. **Подготовка проекта формализованного описания рассматриваемых направлений деятельности и составляющих их управленческих процессов**

# Идентификация коррупционных рисков



## Основная задача

★ Выявление в каждой рассматриваемой функции «**критических точек**»

- «**Критическая точка**»  
Отдельный элемент (подпроцесс, процедура), особенности содержания и построения которого создают объективные возможности для совершения коррупционных правонарушений



## Основной принцип

★ Думать как преступник...

- **Основной признак критической точки**  
Наличие у служащего (работника) полномочий по распределению выгоды

# Идентификация коррупционных рисков



Если бы какой-либо из участников управленческого процесса стремился извлечь неправомерную личную выгоду из своих полномочий, каким образом он мог бы это сделать?



- Какие выгоды (преимущества) распределяются в рамках управленческого процесса и для кого они представляют интерес?
- Какие действия (бездействие) потребуются совершить недобросовестному сотруднику в целях неправомерного распределения выгоды (преимущества) в пользу заинтересованных лиц?
- Если недобросовестный сотрудник неправомерно распределяет выгоду (преимущество) не в пользу себя и (или) своих близких родственников, каким образом он сможет извлечь личную выгоду из коррупционного взаимодействия?
- Может ли недобросовестный сотрудник в одиночку совершить действия (бездействие), необходимые для неправомерного распределения выгоды (преимущества) в пользу заинтересованных лиц? Если нет, кого из сотрудников организации ему необходимо вовлечь в совершение коррупционного правонарушения?
- Каким образом возможно обойти внедренные в организации механизмы внутреннего контроля?

# Анализ коррупционных рисков



# Формирование перечня должностей (полномочий)

**Полномочия в наибольшей степени, подверженные коррупционным рискам:**

- принятие решения и (или) совершение действия, прямо направленного на распределение выгоды (преимущества);
- осуществление подготовительной работы, на основании которой принимается решение, направленное на распределение выгоды (преимущества);
- осуществление контрольных функций в отношении работников организации, принимающих или готовящих решения, направленные на распределение выгоды, в том числе осуществление функций по предупреждению коррупционных правонарушений.

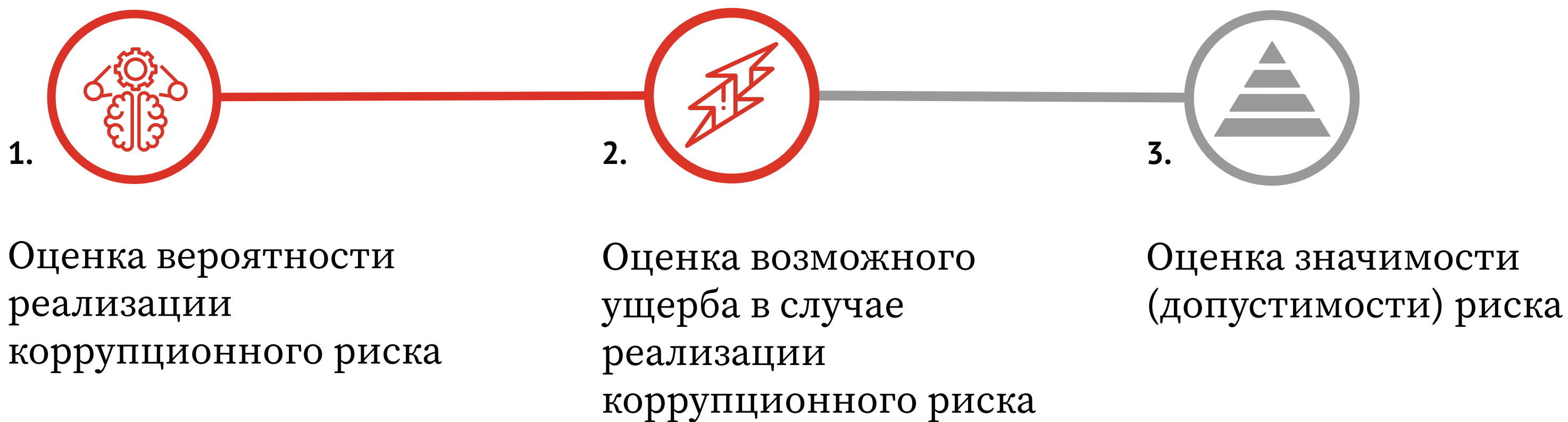
# Составление паспорта коррупционного риска

## Рекомендуется включать следующую информацию:

- краткое описание распределяемой в критической точке выгоды (преимущества);
- перечень потенциальных выгодоприобретателей;
- перечень должностей работников органа (организации), без участия которых неправомерное распределение выгоды (преимущества) в критической точке невозможно или крайне затруднительно;
- описание личной выгоды, получаемой недобросовестным работником (работниками);
- описание возможных способов передачи работнику незаконного вознаграждения;
- краткое описание коррупционной схемы;
- развернутое описание коррупционной схемы;
- процедуры внутреннего контроля в рассматриваемой критической точке;
- возможные способы обхода механизмов внутреннего контроля.



# Ранжирование коррупционных рисков



# Оценка вероятности реализации коррупционного риска

**Возможны различные подходы к оценке:** качественная и количественная.

Основной акцент рекомендуется делать на наличии **коррупциогенных факторов**, например:

- возможность получения недобросовестным работником значительной материальной выгоды;
- простота, надежность и распространенность потенциальной коррупционной схемы;
- отсутствие или неэффективность механизмов внутреннего контроля;
- объем дискреционных полномочий работника.

## Виды возможного вреда



Вред жизни  
и здоровью граждан



Материальный  
ущерб организации



Вред национальной  
безопасности



Репутационный  
ущерб организации



**Значимость риска = Вероятность x Возможный вред**

		Вероятность реализации коррупционного риска		
		Высокая	Средняя	Низкая
Потенциальный вред	Значительный	<b>Критический риск</b>	<b>Существенный риск</b>	Незначительный риск
	Средний	<b>Существенный риск</b>	<b>Существенный риск</b>	Незначительный риск
	Незначительный	Незначительный риск	Незначительный риск	Незначительный риск

# Минимизация коррупционных рисков: возможные меры



**Организация, регламентация и автоматизация управленческих процессов, в том числе:**

- детальная регламентация управленческих процессов в критических точках;
- автоматизация процессов в критических точках;
- сведение к минимуму ситуаций «единоличного» принятия решений по распределению выгоды;
- исключение совмещения функций по исполнению решения и контролю за его исполнением;
- совершенствование механизма формирования комиссий, рабочих групп, принимающих управленческие решения.

**Совершенствование контрольных и мониторинговых процедур, в том числе:**

- аудит и согласование сделок – выявление «индикаторов коррупции»;
- антикоррупционная экспертиза регламентирующих документов;
- совершенствование механизмов выявления конфликта интересов;
- совершенствование каналов получения информации о возможных коррупционных правонарушениях.

# Оформление результатов оценки



1. Составление для каждой рассмотренной функции Реестра коррупционных рисков

2. Составление сводного Реестра коррупционных рисков государственного органа

3. Внесение изменений в Перечень должностей в государственном органе, замещение которых связано с коррупционными рисками  
В перечень должны включаться только те должности, без участия которых невозможна реализация потенциальной коррупционной схемы

4. Внесение изменений в план противодействия коррупции государственного органа

План должен включать не только мероприятия проводимые на регулярной основе, но и специфические мероприятия, адресно направленные на минимизацию выявленных коррупционных рисков



# **Оценка коррупционных рисков в России**



# Общая характеристика

В настоящее время в России отсутствуют как системное нормативное регулирование оценки коррупционных рисков, так и устойчивая практика ее проведения.

Проведение оценки коррупционных рисков предусматривалось (подразумевалось) в отдельных нормативных правовых актах на протяжении последнего десятилетия. Однако эти нормы носили точечный характер. Основным документом, специально посвященным оценке коррупционных рисков, являются методические рекомендации, разработанные Минтрудом России.



# Нормативные правовые основы

## УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РФ ОТ 18 МАЯ 2009 Г. № 557

«Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, 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»:

### Раздел III. Другие должности федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками

---

Должности федеральной государственной гражданской службы, военной службы и федеральной государственной службы иных видов, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает:

- осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями функций представителя власти либо организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций;
- предоставление государственных услуг гражданам и организациям;
- осуществление контрольных и надзорных мероприятий;
- подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.);
- управление государственным имуществом;
- осуществление государственных закупок либо выдачу лицензий и разрешений;
- хранение и распределение материально-технических ресурсов.

# Нормативные правовые основы

## НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА 2012-2013 ГГ.

### **2. Правительству Российской Федерации организовать:**

систематическое проведение федеральными государственными органами оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций, и внесение уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками.

## НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА 2014-2015 ГГ.

### **2. Правительству Российской Федерации организовать:**

осуществить анализ коррупционных рисков в сфере жилищно-коммунального хозяйства, потребительского рынка, строительства, а также при реализации крупных инфраструктурных проектов и обеспечить внедрение комплекса мер, направленных на снижение уровня коррупции в данных сферах.

### **3. Руководителю Администрации Президента Российской Федерации, председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции:**

организовать рассмотрение на заседаниях президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции вопросов о результатах работы по проведению федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций.

# Рекомендации Минтруда

**Методика основана на выделении коррупционно-опасных функций, к которым относятся:**





## **Особое внимание предлагается уделить следующим функциям:**

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд;
- осуществление государственного надзора и контроля;
- подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);
- организация продажи федерального имущества, иного имущества, принадлежащего Российской Федерации;
- предоставление права на заключение договоров аренды земельных участков, других объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности;
- подготовка и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;
- подготовка 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 выдача 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;
- регистрация имущества и ведение баз данных имущества;
- предоставление государственных услуг гражданам и организациям;
- хранение и распределение материально-технических ресурсов.

## **Перечень коррупционно-опасных функций формируется на основании:**

- ✓ Статистических данных, в том числе в данных о состоянии преступности в РФ;
- ✓ Обращений граждан, содержащих информацию о коррупционных правонарушениях;
- ✓ Уведомлений работодателя о фактах обращения в целях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений;
- ✓ Сообщений в СМИ о коррупционных правонарушениях или фактах несоблюдения работниками требований к поведению;
- ✓ Материалов, представленных правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами; постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями; Общественной палатой Российской Федерации;
- ✓ Материалов заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

**Утверждение перечня коррупционно-опасных функций осуществляется руководителем после рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.**

# При определении коррупционно-опасных функций для каждой функции устанавливается:

1

Что является предметом коррупции (за какие действия (бездействия) предоставляется выгода)

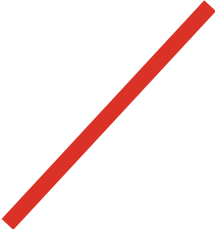
2

Какие коррупционные схемы используются

3

Какие должности (позиции) в федеральном государственном органе являются ключевыми для совершения коррупционных правонарушений

На основании проведенного анализа руководитель должен утвердить перечень должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками.



## **Для каждой коррупционно-опасной функции должны быть определены способы минимизации выявленных коррупционных рисков, например:**

- перераспределение функций между структурными подразделениями; исключение необходимости личного взаимодействия (общения) работников с гражданами и организациями;
- совершенствование механизма отбора работников для включения в состав комиссий, рабочих групп, принимающих управленческие решения;
- сокращение количества работников, 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 работников при осуществлении коррупционно-опасной функции;
- установление дополнительных форм отчетности работников о результатах принятых решений.