



О применении
Методических рекомендаций
по выявлению и минимизации коррупционных рисков
при осуществлении закупок товаров, работ, услуг
для обеспечения государственных
или муниципальных нужд, разработанных
Министерством труда и социальной защиты РФ

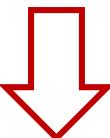
<https://gossluzhba.gov.ru/page/index/metod3>

2020 год

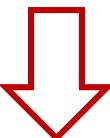
Выявление и минимизация коррупционных рисков
при осуществлении закупок

»»

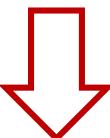
ЦЕЛЬ: Снижение уровня коррупции при осуществлении закупок



ИНСТРУМЕНТ: оценка коррупционных рисков, возникающих при осуществлении закупочной
деятельности органом (организацией)



ЭФФЕКТИВНАЯ МЕРА: предупреждение коррупции



РЕЗУЛЬТАТ: принятие адресных мер, учитывающих:

- ✓ специфику деятельности органа (организации),
- ✓ имеющиеся в распоряжении органа (организации) ресурсы, включая финансовые, человеческие и временные ресурсы,
- ✓ и иные особенности функционирования органа (организации).



Оценка коррупционных рисков проводится:

подразделениями органов (организаций) по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностными лицами органов (организаций), ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений), которые, по общему правилу, являются ответственными за профилактику коррупционных правонарушений в органе (организации), а также за разработку и принятие мер, направленных на обеспечение соблюдения государственными служащими Российской Федерации, муниципальными служащими и (или) отдельными категориями работников запретов, ограничений, обязанностей и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

!!! Исходя из специфики деятельности органа (организации), оценка коррупционных рисков может проводиться и иными уполномоченными на ее проведение структурными подразделениями органов (организаций), как самостоятельно, то есть без привлечения подразделений по профилактике коррупционных правонарушений, так и во взаимодействии с ними.

Также к оценке могут быть привлечены и служащие (работники), непосредственно участвующие в осуществлении закупочных процедур.

Рекомендуется организовать повышение квалификации служащих (работников), ответственных за проведение оценки коррупционных рисков, по дополнительной профессиональной программе по вопросам, связанным, в частности, с осуществлением закупок

ЕДИНЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПО:

- ✓ выявлению коррупционных рисков, возникающих на разных этапах закупочной деятельности;
- ✓ разработке реестра (карты) коррупционных рисков, возникающих при осуществлении закупок, и мер по их минимизации;
- ✓ формированию индикаторов коррупции при осуществлении закупок.

»»

Законность

- оценка коррупционных рисков не должна противоречить нормативным правовым и иным актам РФ

Полнота

- коррупционные риски могут возникать на каждом этапе осуществления закупки, в этой связи соблюдение данного принципа позволит комплексно рассмотреть закупочный процесс и выявить соответствующие коррупционные риски

Рациональное распределение ресурсов

- оценку коррупционных рисков следует проводить с учетом фактических возможностей органа (организации), в том числе с учетом кадровой, финансовой, временной и иной обеспеченности

»»

Взаимосвязь результатов оценки коррупционных рисков с проводимыми мероприятиями по профилактике коррупционных правонарушений

Своевременность и регулярность

- проводить оценку коррупционных рисков целесообразно на системной основе;
- результаты оценки коррупционных рисков должны быть актуальными и соответствовать существующим обстоятельствам как внутренним (например, организационная структура органа (организации)), так и внешним (например, учет изменения законодательства РФ о закупочной деятельности)

ПЕРИОДИЧНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ
раз в два-три года и при существенном изменении применимых обстоятельств

НАПРИМЕР:

- изменение организационно-штатной структуры органа (организации);
- перераспределение полномочий между структурными подразделениями органа (организации);
- выявление новых коррупционных рисков;
- выявление фактов совершения коррупционных правонарушений;
- изменение законодательства РФ о закупочной деятельности и других применимых нормативных правовых и иных актов.

»»

Адекватность

- принимаемые в целях проведения оценки меры, не должны возлагать на служащих (работников) избыточную нагрузку, влекущую нарушение нормального осуществления ими своих служебных (трудовых) обязанностей

Презумпция добросовестности

- наличие коррупционных индикаторов на различных этапах осуществления закупки само по себе не свидетельствует о свершившемся или планируемом к свершению коррупционном правонарушении и требует комплексного анализа всех обстоятельств ситуации подразделением по профилактике коррупционных правонарушений

Исключение субъектности

- предметом оценки коррупционных рисков является процедура осуществления закупки, реализуемая в органе (организации), а не личностные качества участвующих в осуществлении закупки служащих (работников)

»»

Беспристрастность и профессионализм

➤ оценку коррупционных рисков необходимо поручать не только лицам, которые являются независимыми по отношению к закупочным процедурам, реализуемым в органе (организации), но и лицам, обладающим необходимыми познаниями в оцениваемой сфере

Конкретность

➤ результаты оценки коррупционных рисков должны быть понятны и объективны,
➤ нельзя допускать двусмысленных формулировок и иных возможностей неоднозначного толкования

При проведении оценки необходимо установить:



- предмет коррупционного правонарушения (за какие возможные действия (бездействие) служащий (работник) может получить противоправную выгоду);
- используемые коррупционные схемы;
- индикаторы коррупции.

Процедура оценки состоит из 8 последовательных этапов



- подготовительный этап;
- описание процедуры осуществления закупки в органе (организации);
- идентификация коррупционных рисков;
- анализ коррупционных рисков;
- ранжирование коррупционных рисков;
- разработка мер по минимизации коррупционных рисков;
- утверждение результатов оценки коррупционных рисков;
- мониторинг реализации мер по минимизации выявленных коррупционных рисков.

ШАГ1 Руководитель принимает письменное решение о проведении оценки

Содержание решения

- персональная ответственность за проведение оценки коррупционных рисков служащего (работника) подразделения по профилактике коррупционных правонарушений;
- сроки проведения оценки;
- права ответственного служащего (работника);
- обязанность руководителей структурных подразделений органа (организации) оказывать содействие в проведении оценки;
- формы контроля за проведением оценки;
- иные аспекты, признанные целесообразными к закреплению в локальном нормативном акте органа (организации)

При необходимости может быть подготовлен план-график проведения оценки, предусматривающий:

- этапы её проведения;
- промежуточные документы (доклады);
- порядок и сроки согласования и т.д.

ШАГ2 Формирование рабочей группы для проведения оценки

Состав рабочей группы

- **служащие (работники) подразделения по профилактике коррупционных правонарушений,**
- **служащие (работники) иных структурных подразделений органа (организации), например, ответственные за организацию осуществления закупки в органе (организации),**
- **и др.**

При наличии возможности и признании целесообразным к оценке коррупционных рисков могут привлекаться также внешние эксперты, в том числе члены комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (при наличии), общественного совета при государственном органе, органе местного самоуправления (при наличии) и т.д.

состав рабочей группы целесообразно закрепить в локальном акте органа (организации)

ШАГ3 Определение внутренних и внешних источников информации

Внутренние источники (ч.1)

- организационно-штатная структура и штатное расписание органа (организации) в части, касающейся осуществления закупок и иной связанной с ними деятельности;
- положения о структурных подразделениях органа (организации), участвующих в закупочной деятельности;
- должностные регламенты (инструкции), служебные (трудовые) обязанности служащих (работников), участвующих в осуществлении закупки;
- локальные нормативные и иные акты органа (организации), касающиеся осуществления закупок и иной связанной с ними деятельности;

Внутренние источники (ч.2)

- результаты внутреннего или внешнего анализа деятельности органа (организации), касающиеся закупочной деятельности;
- факты, свидетельствующие о нарушении в органе (организации) положений законодательства РФ о закупочной деятельности или иного применимого законодательства РФ;
- сведения о коррупционных правонарушениях, ранее совершенных служащими (работниками) при осуществлении закупок;
- материалы ранее проведенных проверок соблюдения служащими (работниками) ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

Внутренние источники (ч.3)

- сведения бухгалтерского баланса;
- план-график закупок;
- сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера служащих (работников), участвующих в осуществлении закупки;
- иные документы, в том числе характеризующие порядок (процедуру) осуществления закупки в органе (организации).

Внешние источники

- результаты независимых исследований, посвященных коррупционным рискам при осуществлении закупок;
- нормативные правовые и иные акты Российской Федерации, в частности, о закупочной деятельности;
- обращения граждан и организаций, содержащие информацию о коррупционных правонарушениях при осуществлении закупок;
- сообщения, в том числе о коррупционных правонарушениях, в средствах массовой информации и в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет";
- материалы, представленные ФАС России, Счетной палатой РФ, Федеральным казначейством, правоохранительными органами, иными гос. органами и органами местного самоуправления и их должностными лицами, включая акты прокурорского реагирования и др.;
- материалы проведенных органами прокуратуры мероприятий по надзору за соблюдением законодательства РФ о закупочной деятельности или иного применимого законодательства РФ;
- обзоры типовых нарушений, совершаемых при осуществлении закупок;
- иные применимые материалы.

»»

ШАГ1 Провести анализ информации, полученной из внешних и внутренних источников, и иную применимую и находящуюся в распоряжении органа (организации) информацию

ШАГ2 По результатам анализа представить процедуру осуществления закупки в органе (организации) в качестве блок-схемы

в блок-схеме рекомендуется использовать разные функциональные элементы
(приложение 1 Методических рекомендаций)

ШАГ3 При подготовке рассматриваемой блок-схемы целесообразно организовать ее обсуждение, в частности, со структурными подразделениями органа (организации), участвующими в осуществлении закупки

!!!Задача: понять, каким образом в органе (организации) фактически происходит осуществление закупки

ШАГ1 Провести идентификацию коррупционных рисков на основании информации, полученной из внешних и внутренних источников

Используемые методы для выявления коррупционных рисков:

- анкетирование;
- экспертное обсуждение;
- иные методы

Выбор конкретного метода рекомендуется обосновывать фактическими обстоятельствами, сложившимися в органе (организации)

Одновременно для идентификации коррупционных рисков могут быть использованы ответы на следующие вопросы:

- *кто может быть заинтересован в коррупционном правонарушении?*
- *какие коррупционные правонарушения могут быть совершены на рассматриваемом этапе осуществления закупки?*
- *в чем заключается взаимосвязь возможного коррупционного правонарушения и возможных к получению выгод?*

ШАГ2 По результатам идентификации коррупционных рисков их целесообразно перенести на блок-схему

Признаки наличия коррупционного риска при осуществлении закупок

наличие у служащего (работника):

- ❖ **дискреционных полномочий, в том числе при подготовке документации, необходимой для осуществления закупки, заключения и исполнения государственного или муниципального контракта либо гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен бюджетным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 2.1, 4 и 5 статьи 15 Федерального закона №44-ФЗ;**
- ❖ **возможности взаимодействия с потенциальными участниками закупки (то есть потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями)**

ШАГ1 Описать коррупционное правонарушение с точки зрения его возможных участников и тех действий (бездействия), которые они могут предпринять для извлечения неправомерной выгоды

При описании коррупционной схемы целесообразно описать следующие аспекты:

- какая выгода может быть неправомерно получена;
- кто может быть заинтересован в получении неправомерной выгоды при осуществлении закупки;
- перечень служащих (работников) организации, участие которых позволит реализовать коррупционную схему;
- описание потенциально возможных способов получения неправомерной выгоды;
- краткое и развернутое описание коррупционной схемы;
- состав коррупционных правонарушений, совершаемых в рамках рассматриваемой коррупционной схемы;
- существующие механизмы внутреннего (внешнего) контроля и способы их обхода;
- иные применимые аспекты.

ШАГ2 Процедуру осуществления закупки разделить на 3 этапа:

- пред-процедурный этап** (*предусматривающий в том числе процедурные основы осуществления закупок, планирование закупок, подготовку иной документации для осуществления закупки*);
- процедурный этап** (*определение поставщика (подрядчика, исполнителя)*);
- пост-процедурный этап** (*исполнение, изменение, расторжение контракта*)

пред-процедурный этап
(*предусматривающий в том числе процедурные основы осуществления закупок, планирование закупок, подготовку иной документации для осуществления закупки*)

процедурный этап
(*определение поставщика (подрядчика, исполнителя)*)

пост-процедурный этап
(*исполнение, изменение, расторжение контракта*)

!!!Следует обратить внимание на

- ✓ способ определения поставщика
 - ✓ цель осуществления закупки (обоснованность)
 - ✓ НМЦК
 - ✓ ЦК
-
- ✓ оценку заявок, окончательных предложений участников закупки в части критериев такой оценки (например, наличие двусмысленных формулировок, а также критериев, соответствие которым сложно подтвердить)
-
- ✓ существенное изменение условий контракта, а также на аспекты, связанные с приемкой ТРУ, оплатой и взаимодействием заказчика с поставщиком

ВОЗМОЖНЫЕ ИНДИКАТОРЫ КОРРУПЦИИ

незначительное количество участников закупки

существенное количество неконкурентных способов определения поставщика

в качестве поставщика (подрядчика, исполнителя) выступает одно и то же физическое (юридическое) лицо

"регулярные" участники закупки не принимают участие в конкретной закупке

участники закупки "неожиданно" отзывают свои заявки

в качестве субподрядчиков привлекаются участники закупки, неопределенные в качестве поставщика (подрядчика, исполнителя)

участниками закупки являются юридические лица, обладающие следующими признаками:

- создание по адресу «массовой» регистрации;
- незначительный (минимальный) размер уставного капитала;
- отсутствие на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта;
- недавняя регистрация организации (за несколько недель или месяцев до даты объявления торгов);
- отсутствие необходимого количества специалистов требуемого уровня квалификации для исполнения контракта;
- отсутствие непосредственных контактов с контрагентами;
- отсутствие в штатном расписании организации лица, отвечающего за бухгалтерский учет (главного бухгалтера);
- договоры с контрагентом содержат условия, которые не характерны для обычной практики, и т.д.



В целях ранжирования коррупционных рисков необходимо провести оценку их значимости

Методы ранжирования:

- ✓ ранжирование исходя из вероятности реализации и потенциального вреда от реализации такого риска;
- ✓ иной метод по усмотрению органа (организации).

Шаг 1 Определить критерии ранжирования и выстроить их исходя из общих подходов, либо с учетом правоприменительной практики (например, частота ранее зафиксированных коррупционных правонарушений; возможный экономический ущерб (штраф) и проч.)

Шаг 2 Оценить степень выраженности каждого критерия с использованием количественных показателей

Целесообразно разработать четкие критерии оценки степени выраженности и минимизировать влияние субъективного восприятия

»»

Шаг 3 Обосновывать выбор того или иного количественного показателя на основе объективных данных

объективные данные могут быть закреплены в локальном нормативном акте органа (организации) для целей последующей преемственности процедуры ранжирования и разработки мер по минимизации рисков

Шаг 4 Провести градацию степени выраженности каждого критерия

Шаг 5 Определить значимость коррупционного риска сочетанием рассчитанных критериев

например посредством использования матрицы коррупционных рисков

»»

Шаг 6 Определить, какие коррупционные риски (их величины) требуют первоочередных действий

в отношении определённых рисков рекомендуется осуществлять постоянный контроль и оперативно принимать меры по их минимизации

Шаг 7 Провести ранжирование коррупционных рисков для определения их действительного статуса

по результатам реализации мер по минимизации коррупционных рисков ранжирование коррупционных рисков может быть проведено повторно

Шаг 1 Определить возможные меры, направленные на минимизацию коррупционных рисков

Шаг 2 Определить коррупционные риски, минимизация которых находится вне компетенции органа (организации), оценивающего коррупционные риски

Шаг 3 Определить коррупционные риски, требующие значительных ресурсов для их минимизации или исключения, которыми орган (организация) не располагает

Шаг 4 Выбрать наиболее эффективные меры по минимизации рисков

Шаг 5 Определить ответственных за реализацию мероприятий по минимизации рисков

Шаг 6 Подготовить план (реестр) мер, направленных на минимизацию коррупционных рисков, возникающих при осуществлении закупок

Шаг 7 Осуществить мониторинг реализации мер и их пересмотр (при необходимости) на регулярной основе

»»

меры по минимизации коррупционных рисков включают несколько основных блоков

Организация
и регламентация
процессов

Совершенствование
контрольных
и мониторинговых
процедур

Информационные
и образовательные
мероприятия

!!! выбор мер по минимизации коррупционных рисков должен основываться
на принципе разумности и рационального распределения ресурсов
(анализ соотношения потраченных ресурсов к возможным положительным результатам
например: "анализ «затраты—выгоды»")

Шаг 1 Составить проект реестра коррупционных рисков

Форма реестра приведена в приложении 2 методических указаний

Шаг 2 Сформировать пояснительные документы к реестру коррупционных рисков

отчет об оценке коррупционных рисков, содержащий информацию о проделанной работе, в том числе информацию о способах сбора информации, расчете используемых показателей при ранжировании коррупционных рисков, обосновании предлагаемых мер по их минимизации, матрицу коррупционных рисков и т.д.

Шаг 3 Подготовить проект плана по минимизации коррупционных рисков

Форма плана приведена в приложении 3 методических указаний

Шаг 4 Направить проекты реестра коррупционных рисков и плана по минимизации коррупционных рисков на согласование во все заинтересованные структурные подразделения органа (организации) с указанием срока согласования

данные проекты могут быть рассмотрены на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии)

Шаг 5 Представить согласованные документы на утверждение руководителю

утверженные документы могут быть размещены на официальном сайте органа (организации) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет"

»»

Шаг 1 Провести мониторинг реализации мер по минимизации коррупционных рисков в целях оценки эффективности реализуемых мер

Периодичность проведения мониторинга: на регулярной основе (например, раз в полгода), а также по мере необходимости

Шаг 2 Подготовить доклад о результатах мониторинга и представить на рассмотрение руководителю

Подготовку доклада рекомендуется осуществлять подразделению по профилактике коррупционных правонарушений

!!! Результаты проведенного мониторинга могут являться основанием для повторного проведения оценки коррупционных рисков и (или) внесения изменений в реестр коррупционных рисков и план по минимизации коррупционных рисков