

МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

от 3 октября 2020 года

Методические рекомендации по выявлению и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд

1. Введение

1.1. Настоящие Методические рекомендации подготовлены во исполнение подпункта "б" пункта 16 Национального плана противодействия коррупции на 2018-2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. N 378 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы", и направлены на оказание консультативной и методической помощи в проведении работы по выявлению и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Федеральный закон N 44-ФЗ, закупки соответственно), федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Государственной корпорацией по атомной энергии "Росатом", Государственной корпорацией по космической деятельности "Роскосмос", органами управления государственных внебюджетных фондов и иными организациями (далее - орган (организация)), которые в соответствии с положениями статьи 3 Федерального закона N 44-ФЗ признаются заказчиками (далее - заказчики).

Настоящие Методические рекомендации также могут использоваться для целей работы, направленной на выявление и минимизацию коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

1.2. Основным инструментом выявления и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок является оценка коррупционных рисков. В этой связи предметом настоящих Методических рекомендаций является порядок проведения оценки коррупционных рисков, возникающих при осуществлении закупочной деятельности органом (организацией).

Предлагаемый подход рекомендуется в целях выявления и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок и может применяться в иных направлениях деятельности органа (организации) с учетом соответствующих особенностей.

1.3. Настоящие Методические рекомендации направлены, в первую очередь, на оказание методической помощи в проведении оценки коррупционных рисков подразделениям органов (организаций) по профилактике коррупционных и иных

правонарушений (должностным лицам органов (организаций), ответственным за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) (далее - подразделение по профилактике коррупционных 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 (далее - служащие (работники)) запретов, ограничений, обязанностей и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

В числе мер по предупреждению коррупции для отдельных категорий организаций могут быть меры, направленные на определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений (пункт 1 части 2 статьи 13.3 Федерального закона N 273-ФЗ).

См., например, пункт 5 Типового положения о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. N 364 "О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции", пункт 7 Примерного положения о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственной корпорации (компании), публично-правовой компании, разработанного Минтрудом России совместно с заинтересованными органами (организациями) и размещенного для ознакомления и скачивания на официальном сайте Минтруда России в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет":
<https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/015/1>.

При этом, 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.

1.4. Снижение уровня коррупции при осуществлении закупок является одной из приоритетных задач, поскольку данная сфера деятельности неразрывно связана с большим объемом средств, выделяемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и наличием существенного количества коррупционных правонарушений.

1.5. Оценка коррупционных рисков позволяет провести анализ проводимых в органе (организации) в соответствии с Федеральным законом N 44-ФЗ закупочных процедур для целей минимизации уровня коррупции.

1.6. Предупреждение коррупции является одной из наиболее эффективных мер по недопущению совершения служащими (работниками) коррупционных правонарушений. Качественное предупреждение коррупции возможно в случае, если оно основано на адекватно проведенной оценке коррупционных рисков.

Выявление коррупционных рисков позволяет разработать и реализовать превентивные мероприятия, направленные на минимизацию возможности реализации коррупционных рисков и (или) на минимизацию величины вероятного вреда от их реализации.

На основании результатов оценки коррупционных рисков возможно 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).

1.7. Предупреждение коррупции при осуществлении закупок требует понимания процесса осуществления закупок и коррупционных рисков, которые присущи подобному процессу на каждом этапе его реализации. Только в указанных условиях появляется возможность принять адекватные меры, направленные на предупреждение коррупции.

1.8. Реализация в органе (организации) мероприятий, предусмотренных настоящими Методическими рекомендациями, должна осуществляться исходя из фактических возможностей органа (организации).

1.9. Коррупционные риски, возникающие при осуществлении закупок, обладают определенными особенностями в зависимости от специфики деятельности органа (организации), которым такая закупка осуществляется.

В этой связи органу (организации) рекомендуется самостоятельно с учетом положений настоящих Методических рекомендаций определять собственные коррупционные риски и индикаторы коррупции.

1.10. Результатом использования настоящих Методических рекомендаций будет обеспечение в органах (организациях) единого подхода к организации работы по:

- выявлению коррупционных рисков, возникающих на разных этапах закупочной деятельности;

- разработке реестра (карты) коррупционных рисков, возникающих при осуществлении закупок (далее - реестр коррупционных рисков), и мер по их минимизации;

- формированию индикаторов коррупции при осуществлении закупок.

1.11. Применительно к настоящим Методическим рекомендациями используются следующие понятия:

коррупционный риск - возможность совершения служащим (работником) коррупционного правонарушения;

коррупционное правонарушение - действие (бездействие) за совершение которого служащие (работники) в соответствии с законодательством Российской Федерации в области противодействия коррупции несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность;

оценка коррупционных рисков - общий процесс идентификации, анализа и ранжирования коррупционных рисков (выявления коррупционных рисков), а также разработки мер по минимизации выявленных

коррупционных рисков;

коррупционная схема - способ (совокупность способов) совершения коррупционного правонарушения;

идентификация коррупционного риска - процесс определения для отдельной процедуры потенциально возможных коррупционных схем при закупках в органе (организации);

анализ коррупционного риска - процесс понимания природы коррупционного риска и возможностей для его реализации;

индикатор коррупции - сведения, указывающие на возможность совершения коррупционного правонарушения, а также на реализацию коррупционной схемы;

ранжирование коррупционных рисков - процесс определения значимости выявленных коррупционных рисков в соответствии с принятой в органе (организации) методикой.

1.12. Настоящие Методические рекомендации целесообразно рассматривать в системной взаимосвязи с Методическими рекомендациями по проведению в федеральных государственных органах, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных внебюджетных фондах и иных организациях, осуществляющих закупки в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", работы, направленной на выявление личной заинтересованности государственных и муниципальных служащих, работников при осуществлении таких закупок, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Методические рекомендации по проведению в федеральных государственных органах, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных внебюджетных фондах и иных организациях, осуществляющих закупки в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", работы, направленной на выявление личной заинтересованности государственных и муниципальных служащих, работников при осуществлении таких закупок, которая приводит или может привести к конфликту интересов, размещены и доступны для скачивания на официальном сайте Минтруда России в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" по ссылке: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/9/19>.

2. Задачи и принципы оценки коррупционных рисков при осуществлении закупок

2.1. Оценка коррупционных рисков при осуществлении закупок (далее также - оценка коррупционных рисков) является основой для выстраивания системы профилактики коррупционных правонарушений в органе (организации) в указанной сфере и позволяет решить задачи по обеспечению:

- системы управления коррупционными рисками, присущими закупочной деятельностью;

- соответствия реализуемых мер по профилактике коррупции реальным или возможным способам совершения коррупционных правонарушений, тем самым увеличивая действенность таких мер, повышая эффективность использования финансовых, кадровых, временных и иных ресурсов.

2.2. Оценку коррупционных рисков рекомендуется проводить с учетом следующих основных принципов:

- **законность:** оценка коррупционных рисков не должна противоречить нормативным правовым и иным актам Российской Федерации;

- **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;**

Ранжирование коррупционных рисков

3.27. По результатам описания выявленных коррупционных рисков и применимых коррупционных схем рекомендуется провести оценку их значимости.

3.28. Ранжирование коррупционных рисков может осуществляться с использованием различных методов. Одним из возможных методов ранжирования коррупционных рисков является ранжирование исходя из вероятности реализации и потенциального вреда от реализации такого риска. При признании целесообразным органом (организацией) может быть использован иной метод ранжирования.

3.29. Критерии ранжирования могут выстраиваться исходя из общих подходов либо с учетом правоприменительной практики (например, частота ранее зафиксированных коррупционных правонарушений; возможный экономический ущерб (штраф) и проч.).

3.30. Степень выраженности каждого критерия рекомендуется оценить с использованием количественных показателей. При этом целесообразно разработать четкие критерии оценки степени выраженности и минимизировать влияние субъективного восприятия. Примеры градаций степени выраженности критериев "вероятность реализации" и "потенциальный вред" представлены в таблице 1 и 2 соответственно.

3.31. Обосновывать выбор того или иного количественного показателя рекомендуется на основе объективных данных, которые могут быть закреплены в локальном нормативном акте органа (организации) для целей последующей преемственности процедуры ранжирования и разработки мер по минимизации.

Градации степени выраженности критерия "вероятность реализации"

Степень выраженности	Процентный показатель	Описание
Очень часто	Более 75%	Сомнения в том, что событие произойдет практически отсутствуют. В определенных обстоятельствах событие происходит очень часто, что подтверждается аналитическими данными
Высокая частота	50%-75%	Событие происходит в большинстве случаев. При определенных обстоятельствах событие является прогнозируемым
Средняя частота	25%-50%	Событие происходит редко, но является наблюдаемым
Низкая частота	5%-25%	Наступление события не ожидается, хотя в целом оно возможно
Очень редко	Менее 5%	Крайне маловероятно, что событие произойдет, ретроспективный анализ не содержит фактов подобного события (либо случаи единичны), событие происходит исключительно при определенных сложно достижимых обстоятельствах

Таблица 2

Градации степени выраженности критерия "потенциальный вред"

Степень выраженности	Описание
Очень тяжелый	Реализация коррупционного риска приведет к существенным потерям, в том числе охраняемым законом ценностям, и нарушению закупочной процедуры
Значительный	Реализация коррупционного риска приведет к значительным потерям и нарушению закупочной процедуры
Средней тяжести	Риск, который, если не будет пресечен, может привести к ощутимым потерям и нарушению закупочной процедуры
Легкий	Риск незначительно влияет на закупочную процедуру, существенного нарушения закупочной процедуры не наблюдается
Очень легкий	Потенциальный вред от коррупционного риска крайне незначительный и может быть администрирован служащими (работниками) самостоятельно

Указанные оценочные критерии конкретизируются подразделением по профилактике коррупционных правонарушений самостоятельно, в том числе на основании специфики осуществления закупок в органе (организации).

3.32. Значимость коррупционного риска определяется сочетанием рассчитанных критериев посредством, например, использования матрицы коррупционных рисков.

Пример простой матрицы коррупционных рисков представлен в таблице 3.

Таблица 3

Матрица коррупционных рисков

Вероятность реализации	Очень часто				
	Высокая частота				
	Средняя частота				
	Низкая частота				
	Очень редко				
		Очень	Легкий	Средней	Значительный

3.33. Необходимо определить, какие коррупционные риски (их величины) требуют первоочередных действий. Например, в отношении матрицы коррупционных рисков формируется т.н. "граница толерантности", посредством которой определяется, какие риски находятся выше "границы толерантности" и, как следствие, требуют принятия мер по минимизации.

В отношении таких рисков рекомендуется осуществлять постоянный контроль и оперативно принять меры по их минимизации.

3.34. Ранжирование коррупционных рисков рекомендуется проводить для определения их действительного статуса:

- регулярно, в частности, для целей определения эффективности реализуемых мер по их минимизации;
- при изменении обстоятельств осуществления закупочной деятельности (например, при внесении изменений в законодательство Российской Федерации о закупочной деятельности);
- при выявлении новых коррупционных рисков;
- при иных обстоятельствах.

Выявление новых коррупционных рисков может оказать влияние на ранжирование других коррупционных рисков.

Кроме того, на ранжирование коррупционных рисков оказывает влияние реализация мер, направленных на минимизацию выявленных коррупционных рисков. По результатам реализации мер по минимизации коррупционных рисков ранжирование коррупционных

рисков может быть проведено повторно.

Разработка мер по минимизации коррупционных рисков

3.35. Целью минимизации коррупционных рисков является снижение вероятности совершения коррупционного правонарушения и (или) возможного вреда от реализации такого риска (снижение до приемлемого уровня или его исключение).

3.36. Минимизация коррупционных рисков предполагает следующее:

- определение возможных мер, направленных на минимизацию коррупционных рисков;
- определение коррупционных рисков, минимизация которых находится вне компетенции органа (организации), оценивающего коррупционные риски;
- определение коррупционных рисков, требующих значительных ресурсов для их минимизации или исключения, которыми данный орган (организация) не располагает;
- выбор наиболее эффективных мер по минимизации;
- определение ответственных за реализацию мероприятий по минимизации;
- подготовка плана (реестра) мер, направленных на минимизацию коррупционных рисков, возникающих при осуществлении закупок (далее - план по минимизации коррупционных рисков);
- мониторинг реализации мер и их пересмотр (при необходимости) на регулярной основе.

3.37. Для каждого выявленного коррупционного риска рекомендуется определить меры по минимизации. При этом одна и та же мера может быть использована для минимизации нескольких коррупционных рисков.

3.38. В случае невозможности минимизации всех выявленных коррупционных рисков необходимо, в первую очередь, предпринять те меры, которые позволят минимизировать вероятность реализации и потенциальный вред рисков, указанных в пункте 3.33 настоящих Методических рекомендаций.

3.39. При определении мер по минимизации коррупционных рисков рекомендуется руководствоваться следующим:

- меры должны быть конкретны и понятны: служащие (работники), которым адресована такая мера должны осознавать ее суть;
- установление срока (периодичности) реализации мер по минимизации коррупционных рисков;
- определение конкретного результата от реализации меры;
- установление механизмов контроля и мониторинга;

- определение персональной ответственности и служащих (работников) (структурных подразделений органа (организации)), участвующих в реализации и (или) заинтересованных в реализации;

- определение необходимых ресурсов; - иные аспекты.

3.40. Снижению коррупционных рисков при осуществлении закупок способствует следующее:

- повышение уровня конкуренции, честности и прозрачности при осуществлении закупок (например, обеспечение возможности для широкого круга физических и юридических лиц участвовать в закупочных процедурах и недопущение влияния личной заинтересованности служащих (работников) на результаты таких процедур);

- повышение (улучшение) знаний и навыков служащих (работников), участвующих в осуществлении закупок;

- усиление контроля за недопущением совершения коррупционных правонарушений при осуществлении закупочных процедур;

- использование стандартизированных процедур и документов при осуществлении закупки "обычных" товаров, работ, услуг;

- проведение правового просвещения и информирования;

- повышение качества юридической экспертизы конкурсной документации в целях исключения противоречивых условий исполнения контракта;

- анализ обоснованности изменения условий контракта, причин затягивания (ускорения) сроков заключения (исполнения) контракта и т.д.

3.41. Возможные меры по минимизации коррупционных рисков включают несколько основных блоков:

1) Организация и регламентация процессов, в том числе:

- детальная регламентация этапа закупочной процедуры, связанной с коррупционными рисками (например, сведение к минимуму дискреционных полномочий служащего (работника));

- минимизация единоличных решений (разумное расширение круга лиц, без участия (согласования) которых не может быть принято решение);

- минимизация ситуаций, при которых служащий (работник) совмещает функции по принятию решения, связанного с осуществлением закупки, и контролю за его исполнением;

- совершенствование механизма отбора служащих (работников) для участия в осуществлении закупок, направленное в том числе на выявление и урегулирование конфликта интересов;

- иные меры.

2) Совершенствование контрольных и мониторинговых процедур, в том числе:

- регулярный мониторинг информации о возможных коррупционных правонарушениях, совершенных служащими (работниками), в том числе на основе жалоб, содержащихся в обращениях граждан и организаций, публикаций в средствах массовой информации (например, создание эффективной "горячей линии");

- совершенствование механизмов, позволяющих служащим (работникам) своевременно сообщить о замеченных ими случаях возможных коррупционных нарушений, в том числе о ситуациях, когда в предполагаемые коррупционные правонарушения вовлечены их руководители;

- совершенствование механизмов внутреннего контроля за исполнением служащими (работниками) своих обязанностей, с учетом вероятных способов обхода внедренных процедур контроля;

- иные меры.

3) Информационные и образовательные мероприятия, в том числе:

- размещение информации об ответственности за коррупционные правонарушения в помещении органа (организации), на официальном сайте органа (организации) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", посредством рассылки на адреса электронных почт служащих (работников) и т.д.;

- проведение методических совещаний, семинаров, круглых столов, по вопросам противодействия коррупции в закупочной деятельности;

- иные меры.

3.42. Выбор мер по минимизации коррупционных рисков должен основываться, в частности, на принципе разумности и рационального распределения ресурсов (анализ соотношения потраченных ресурсов к возможным положительным результатам, т.п. "анализ "затраты-выгоды"").

Утверждение результатов оценки коррупционных рисков

3.43. По результатам проведенной оценки коррупционных рисков подразделению по профилактике коррупционных правонарушений рекомендуется составить реестр коррупционных рисков по форме согласно приложению N 2 к настоящим Методическим рекомендациям.

3.44. В качестве пояснительных документов к реестру коррупционных рисков рекомендуется приложить 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 минимизации, матрицу коррупционных рисков и т.д.

3.45. Одновременно с реестром коррупционных рисков рекомендуется осуществить подготовку плана по минимизации коррупционных рисков, по форме согласно приложению N 3 к настоящим Методическим рекомендациям.

При подготовке плана по минимизации коррупционных рисков учитываются положения пунктов 3.35-3.42 настоящих Методических рекомендаций.

3.46. Проекты реестра коррупционных рисков и плана по минимизации коррупционных рисков целесообразно направить на согласование во все заинтересованные структурные подразделения органа (организации). Также данные проекты могут быть рассмотрены на заседании коллегиального органа, в полномочия (функции) которого входят вопросы, связанные с предупреждением коррупции (при наличии).

Например, на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии).

Рекомендуется установить конкретный срок рассмотрения проектов реестра коррупционных рисков и плана по минимизации коррупционных рисков.

При необходимости проекты реестра коррупционных рисков и плана по минимизации коррупционных рисков дорабатываются с учетом поступивших письменных предложений и замечаний.

3.47. Доработанные (согласованные) проекты реестра коррупционных рисков и плана по минимизации коррупционных рисков представляются на утверждение руководителю органа (организации) (уполномоченному должностному лицу) и могут впоследствии быть размещены на официальном сайте органа (организации) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Мониторинг реализации мер по минимизации выявленных коррупционных рисков



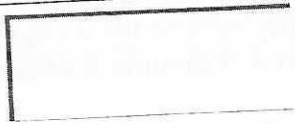
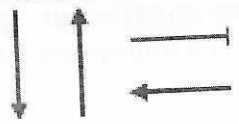
3.48. Мониторинг реализации мер по минимизации выявленных коррупционных рисков является элементом системы управления такими рисками и проводится в целях оценки эффективности реализуемых мер по минимизации.

3.49. Мониторинг целесообразно проводить на регулярной основе (например, раз в полгода), а также по мере необходимости.

3.50. Подготовка доклада о результатах соответствующего мониторинга, который представляется на рассмотрение руководителю органа (организации) (уполномоченному должностному лицу), рекомендуется осуществлять подразделению по профилактике коррупционных правонарушений.

3.51. 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.

Функциональные элементы блок-схемы

Изображение элемента	Описание
	Начало (конец) процедуры осуществления закупки
	Ввод или вывод данных (результата), возникающего при осуществлении закупки
	Выполнение действия, необходимого для осуществления закупки
	Принятие решения при осуществлении закупки
	Циклический процесс, возникающий в процедуре закупки
	Направляющие (указание последовательности)

Рекомендуемая форма реестра (карты) коррупционных рисков, возникающих при осуществлении закупок

N п/п	Краткое наименование коррупционного риска	Описание возможной коррупционной схемы	Наименование должностей служащих (работников), которые могут участвовать в реализации коррупционной схемы	Меры по минимизации коррупционных рисков	
				Реализуемые	Предлагаемые
1.					
2.					
3.					

Рекомендуемая форма плана (реестра) мер, направленных на минимизацию коррупционных рисков, возникающих при осуществлении закупок

N п/ п	Наименование меры по минимизации коррупционных рисков	Краткое наименование минимизируемого коррупционного риска	Срок (периодичность) реализации	Ответственный за реализацию служащий (работник)	Планируемый результат
1.					
2.					
3.					