

ОДОБРЕНЫ

Советом при Главе Республики Дагестан
по противодействию коррупции
(протокол от 27 февраля 2015 г. № 25-08/1с)

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОЦЕНКИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ,
ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ

Махачкала 2015

СОДЕРЖАНИЕ

1. Общие положения	3
2. Определение перечня функций органов исполнительной власти Республики Дагестан и органов местного самоуправления при реализации, которых наиболее вероятно возникновение коррупции	4
3. Формирование перечня должностей государственной службы и муниципальных должностей в Республике Дагестан, замещение которых связано с коррупционными рисками	7
4. Минимизация коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах реализации коррупционно-опасных функций	10
5. Мониторинг исполнения должностных обязанностей служащими органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, деятельность которых связана с коррупционными рисками	12
6. Заключительные положения	13

Настоящие методические рекомендации подготовлены в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», Планом противодействия коррупции в Республике Дагестан на 2014-2015 годы, утвержденного Указом Главы Республики Дагестан от 21 августа 2014 года № 182 для использования органами исполнительной власти Республики Дагестан (далее - органы исполнительной власти) и органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Дагестан (далее - органы местного самоуправления) при организации работы по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций.

I. Общие положения

1. Основной целью настоящих методических рекомендаций является обеспечение единого подхода в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления к организации работы по следующим направлениям:

оценка коррупционных рисков, возникающих при реализации функций; внесение уточнений в перечни должностей органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, замещение которых связано с коррупционными рисками;

мониторинг исполнения должностных обязанностей служащими органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, деятельность которых связана с коррупционными рисками.

2. Результатами применения настоящих методических рекомендаций должны стать:

определение перечня функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при реализации, которых наиболее вероятно возникновение коррупции;

формирование перечня должностей в органах исполнительной власти и органов местного самоуправления, замещение которых связано с коррупционными рисками;

минимизация коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах.

3. Применительно к настоящим методическим рекомендациям используются следующие понятия:

коррупция:

злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для

третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

совершение деяний, указанных в абзаце третьем настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

коррупциогенные факторы - положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

II. Определение перечня функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при реализации, которых наиболее вероятно возникновение коррупции

4. Определение перечня функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции (далее – коррупционно-опасные функции), рекомендуется осуществлять посредством выделения тех функций, при реализации которых существуют предпосылки для возникновения коррупции.

5. К коррупционно-опасным функциям может быть отнесено осуществление функций по контролю и надзору, управлению государственным имуществом Республики Дагестан и муниципальным имуществом, оказанию государственных и муниципальных услуг, а также разрешительных, регистрационных функций.

Под функциями по контролю и надзору понимается осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами Республики Дагестан и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения (инспекции, ревизии, проверки).

Под функциями по управлению государственной собственностью Республики Дагестан и муниципальным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении имущества, в том числе переданного унитарным предприятиям, муниципальным казенным предприятиям и учреждениям, а также управление находящимися в республиканской собственности акциями открытых акционерных обществ.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление органом исполнительной власти, органом местного самоуправления непосредственно или через подведомственные им государственные и муниципальные учреждения либо иные организации

безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти Республики Дагестан ценам, по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами Республики Дагестан полномочий.

Под разрешительными функциями понимается выдача органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам (удостоверения, лицензии, разрешения, аккредитации).

Под регистрационными функциями понимается регистрация актов, документов, прав, объектов, осуществляемая в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов.

6. Правовое положение, цель деятельности и функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, Республики Дагестан, уставами и предусматривают четкое разграничение функций между органами исполнительной власти и муниципальными органами. В этой связи при определении перечня коррупционно-опасных функций рекомендуется обратить внимание на функции, предусматривающие:

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 республиканского и муниципального имущества, иного имущества, принадлежащего Республике Дагестан;

предоставление права на заключение договоров аренды земельных участков, других объектов недвижимого имущества, находящихся в республиканской и муниципальной 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;

возбуждения уголовных дел, проведения 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 Республики Дагестан;

регистрацию имущества и ведение баз данных имущества;
предоставление государственных услуг гражданам и организациям;
хранение и распределение материально-технических ресурсов.

Вышеперечисленный перечень не является исчерпывающим и носит рекомендательный характер для определения коррупционно-опасных функций в конкретном органе исполнительной власти и органе местного самоуправления.

7. Информация о том, что при реализации той или иной функции возникают коррупционные риски (т.е. функция является коррупционно-опасной), может быть выявлена:

в ходе заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

в статистических данных, в том числе в данных о состоянии преступности в Республике Дагестан;

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 государственного служащего Республики Дагестан, муниципального служащего (далее - должностное лицо) к совершению коррупционных правонарушений;

сообщений в СМИ о коррупционных правонарушениях или фактах несоблюдения должностными лицами требований к служебному поведению;

материалов, представленных правоохранными 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 Республики Дагестан.

Перечень источников, указанных в настоящем пункте, не является исчерпывающим.

8. По итогам реализации вышеизложенных мероприятий органам исполнительной власти и органам местного самоуправления необходимо сформировать и утвердить перечни коррупционно-опасных функций.

Перечней коррупционно-опасных функций может быть утвержден руководителем органа исполнительной власти, органа местного самоуправления после рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и

урегулированию конфликта интересов. (Одобрено на заседании комиссии..)

Основанием для проведения заседания комиссий будет являться представление руководителя органа исполнительной власти, органа местного самоуправления или любого члена комиссии, касающееся осуществления в органе исполнительной власти, органе местного самоуправления мер по предупреждению коррупции (подпунктов "в" пункта 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Дагестан и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Республики Дагестан от 15 сентября 2010 г. № 227).

9. Основаниями для внесения изменений (дополнений) в перечень коррупционно-опасных функций могут стать изменения законодательства Российской Федерации и законодательства Республики Дагестан, предусматривающие возложение новых или перераспределение реализуемых функций, результаты проведения оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, мониторинга исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими Республики Дагестан, муниципальными служащими т.д.

III. Формирование перечня должностей государственной гражданской службы и муниципальных должностей в Республике Дагестан, замещение которых связано с коррупционными рисками

10. 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.

11. В ходе проведения оценки коррупционных рисков должны быть выявлены те административные процедуры, которые являются предметом коррупционных отношений.

Административная процедура представляет собой закрепленный в правовом акте порядок последовательного совершения юридически значимых действий ее участников, направленный на разрешение индивидуального юридического дела (реализацию субъективных прав, исполнение юридических обязанностей) или выполнение отдельной публичной функции (например, ведение реестра, регистрация, контрольная проверка).

При этом анализируются:

что является предметом коррупции (за какие действия (бездействия)

предоставляется выгода);

какие коррупционные схемы используются.

12. Должности, в органе исполнительной власти и органе местного самоуправления, которые являются ключевыми для совершения коррупционных правонарушений, определяются с учетом высокой степени свободы принятия решений, вызванной спецификой служебной (трудовой) деятельности, интенсивности контактов с гражданами и организациями.

13. Признаками, характеризующими коррупционное поведение должностного лица при осуществлении коррупционно-опасных функций, могут служить следующие действия:

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) для поступления на государственную или муниципальную службу;

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;

бездействию в случаях, требующих принятия решений в соответствии со служебными (трудовыми) обязанностями;

получении должностным лицом, членами его семьи, близкими

родственниками необоснованно высокого вознаграждения за создание произведений литературы, науки, искусства, чтение лекций и иную преподавательскую деятельность;

получении должностным лицом, членами его семьи, третьими лицами 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 сделок 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.

14. По итогам реализации вышеизложенных мероприятий органам исполнительной власти и органам местного самоуправления необходимо сформировать и утвердить перечень должностей в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Утверждение данного перечня должно осуществляться руководителем органа исполнительной власти, органа местного самоуправления после рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии).

Основанием для проведения заседания комиссии будет являться представление руководителя органа исполнительной власти, органа местного самоуправления или любого члена комиссии, касающееся осуществления в органе исполнительной власти, органе местного самоуправления, подпункт «в» пункта 16 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Республики Дагестан и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Республики Дагестан от 15 сентября 2010 г. № 227).

Уточнение (корректировку) перечня должностей в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, замещение которых связано с коррупционными рисками, предлагается осуществлять по результатам оценки коррупционных рисков и не реже одного раза в год.

15. В соответствии с антикоррупционным законодательством лица, замещающие должности, включенные в обозначенный перечень должностей, обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Таким образом, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления будет определен круг должностных лиц, деятельность и имущественное положение которых является объектом пристального внимания, как со стороны общественности, так и со стороны сотрудников

кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, что позволит осуществлять обоснованный контроль за благосостоянием данных должностных лиц и его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

IV. Минимизация коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах реализации коррупционно-опасных функций

16. Минимизация коррупционных рисков либо их устранение достигается различными методами, например, регламентацией административных процедур исполнения соответствующей коррупционно-опасной функции, их упрощением либо исключением, установлением препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем.

17. Регламентация административных процедур позволяет снизить степень угрозы возникновения коррупции в связи со следующим:

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 органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

создается гласная, открытая модель реализации коррупционно-опасной функции.

При этом дробление административных процедур на дополнительные стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами позволит обеспечить взаимный контроль.

18. В качестве установления препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем, предлагается применять следующие меры:

перераспределение функций между структурными подразделениями внутри органа исполнительной власти, органа местного самоуправления;

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», системы 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.

19. В целях недопущения совершения должностными лицами коррупционных правонарушений реализацию мероприятий, содержащихся в настоящих методических рекомендациях, необходимо осуществлять на постоянной основе посредством:

организации внутреннего контроля за исполнением должностными лицами своих обязанностей, основанного на механизме проверочных мероприятий, введения системы внутреннего информирования. При этом проверочные мероприятия должны проводиться как в рамках проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, контроля за соответствием расходов 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.

20. Таким образом, осуществление на системной основе мероприятий, указанных в настоящем разделе, позволит устранить коррупционные риски в конкретных управленческих процессах реализации коррупционно-опасных функций либо минимизировать их.

V. Мониторинг исполнения должностных обязанностей служащими органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, деятельность которых связана с коррупционными рисками

21. Основными задачами мониторинга исполнения должностных обязанностей государственными служащими органов исполнительной

власти и органов местного самоуправления, деятельность которых связана с коррупционными рисками (далее - мониторинг), 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 органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, замещение которых связано с коррупционными рисками.

22. Проведение мониторинга осуществляется путем сбора информации о признаках и фактах коррупционной деятельности должностных лиц.

Сбор указанной информации может осуществляться, в том числе путем проведения опросов на официальном сайте органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сети Интернет, а также с использованием электронной почты, телефонной и факсимильной связи от лиц и организаций, имевших опыт взаимодействия с должностными лицами.

23. При проведении мониторинга:

формируется набор показателей, характеризующих антикоррупционное поведение должностных лиц, деятельность которых связана с коррупционными рисками;

обеспечивается взаимодействие со структурными подразделениями органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, иными государственными органами и организациями в целях изучения документов, иных материалов, содержащих сведения, указанные в пункте 4 раздела II настоящих методических рекомендаций.

24. 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 органах исполнительной власти, органах местного самоуправления, замещение которых связано с коррупционными рисками;

ежегодные доклады руководству органа исполнительной власти, органа местного самоуправления о результатах проведения мониторинга.

VI. Заключительные положения

25. Вопросы, связанные с проведением оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, корректировкой перечней должностей государственной гражданской службы Республики Дагестан и муниципальной службы Республики Дагестан, замещение которых связано с

коррупционными рисками, а также результаты мониторинга исполнения должностных обязанностей должностных лиц, деятельность которых связана с коррупционными рисками, рассматриваются на заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов не реже одного раза в год.

26. Информация о проведении органами исполнительной власти и органами местного самоуправления оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций, и внесении уточнений в перечни должностей государственной гражданской и муниципальной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками, в соответствии с планом противодействия коррупции в Республике Дагестан на 2014-2015 годы, утвержденного Указом Главы Республики Дагестан от 21 августа 2014 года №182, представляется в Администрацию Главы и Правительства Республики Дагестан для подготовки доклада в президиум Совета при Главе Республики Дагестан по противодействию коррупции. Сроки, порядок и форма представления указанной информации определяются Администрацией Главы и Правительства Республики Дагестан.

27. Реализация настоящих методических рекомендаций осуществляется подразделениями кадровых служб органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностными лицами кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, подразделениями по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов исполнительной власти) в рамках исполнения функций, возложенных на них Указом Президента Республики Дагестан от 14 января 2010 года № 1 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Республики Дагестан, и государственными гражданскими служащими Республики Дагестан, и соблюдения государственных гражданскими служащими Республики Дагестан требований к служебному поведению».