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. № 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. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее – Федеральный закон № 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 № 44-ФЗ признаются заказчиками (далее – заказчики).[1]

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

[1] 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. № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

органов (организаций), ответственным за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) (далее – подразделение по профилактике коррупционных правонарушений)[2], которые, по общему правилу[3], 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.

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 № 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

---

[2] 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 № 273-ФЗ).

[3] 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. № 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.

(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. № 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. № 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.[4]

[4] 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. № 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. № 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 деятельности;

- 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;***

- ***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 Российской Федерации о закупочной деятельности).

В этой связи оценку коррупционных рисков рекомендуется проводить регулярно (например, раз в два-три года) и при существенном изменении применимых обстоятельств (изменение организационно-штатной структуры органа (организации); перераспределение полномочий между структурными подразделениями органа (организации); выявление новых коррупционных рисков; выявление фактов совершения коррупционных правонарушений; изменение законодательства Российской Федерации о закупочной деятельности и других применимых нормативных правовых и иных актов и т.д.);

- ***адекватность:*** принимаемые в целях проведения оценки коррупционных рисков, в том числе минимизации выявленных рисков, 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.

В этой связи к оценке могут быть привлечены не только служащие (работники) подразделения по профилактике коррупционных правонарушений, но и служащие (работники), непосредственно участвующие в осуществлении закупочных процедур, а также иные лица.

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

- ***конкретность:*** результаты оценки коррупционных рисков должны быть понятны и объективны, не допускать двусмысленных формулировок и иных возможностей неоднозначного толкования.

3. Рекомендуемый порядок оценки коррупционных рисков

3.1. Оценка коррупционных рисков заключается в выявлении условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих при осуществлении закупок, позволяющих злоупотреблять должными (служебными) обязанностями в целях получения служащими (работниками) или третьими лицами материальных и нематериальных выгод вопреки законным интересам общества и государства, органа (организации).

3.2. При проведении оценки коррупционных рисков необходимо установить и определить следующее:

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

3.3. Процедура оценки коррупционных рисков и принятия мер по минимизации выявленных коррупционных рисков состоит из нескольких 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.*

Подготовительный этап

3.4. Руководителем (уполномоченным должностным лицом) органа (организации) принимается письменное решение (локальный нормативный акт) о проведении оценки коррупционных рисков, в котором отражается следующее:

- персональная ответственность за проведение оценки коррупционных рисков служащего (работника) подразделения по профилактике коррупционных правонарушений;
- сроки проведения;
- права ответственного служащего (работника), а также обязанность руководителей структурных подразделений органа (организации) оказывать содействие в проведении оценки коррупционных рисков;
- 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 коррупционных рисков, предусматривающий, например, этапы проведения оценки коррупционных рисков; промежуточные документы (доклады); порядок и сроки согласования и т.д.

3.5. Для целей оценки коррупционных рисков может формироваться рабочая группа, в состав которой могут входить не только служащие (работники) подразделения по профилактике коррупционных правонарушений, но служащие (работники) иных структурных подразделений органа (организации), например, ответственных 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.

В таком случае состав рабочей группы также целесообразно закрепить в локальном акте органа (организации).

3.6. Для целей выявления коррупционных рисков, возникающих при осуществлении закупки, рекомендуется определить внутренние и внешние источники информации.

3.6.1. К внутренним источникам информации можно отнести следующее:

- 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;
- результаты внутреннего или внешнего анализа деятельности органа (организации), касающиеся закупочной деятельности;
- факты, свидетельствующие о нарушении в органе (организации) положений законодательства Российской Федерации о закупочной деятельности или иного применимого законодательства Российской Федерации;
- 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;

- сведения бухгалтерского баланса;
- план 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).

3.6.2. К внешним источникам информации можно отнести следующее:

- 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 Российской Федерации, Федеральным казначейством, правоохранительными органами, иными государственными 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 Российской Федерации о закупочной деятельности или иного применимого законодательства Российской Федерации;
- обзоры типовых нарушений, совершаемых при осуществлении закупок;
- иные применимые материалы.

Описание процедуры осуществления закупки в органе (организации)

3.7. При проведении оценки коррупционных рисков необходимо проанализировать не только саму процедуру с точки зрения нормативно определенных (установленных) процедур осуществления закупок и присущих ей коррупционных рисков и индикаторов коррупции, но и детально проанализировать процедуру в целом: с разделением того, что прямо предусмотрено (проистекает) нормативными правовыми и иными актами и того, что происходит на практике ("в жизни").

3.8. Основная задача данного этапа – понять, каким образом в органе (организации) фактически происходит осуществление закупки.

Для реализации данной задачи рекомендуется проанализировать информацию, указанную в пункте 3.6 настоящих Методических рекомендаций, и иную применимую и находящуюся в распоряжении органа (организации) информацию.

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

Для целей качественного анализа процедуры осуществления закупки в блок-схеме рекомендуется использовать разные функциональные элементы. Примеры наиболее часто встречающихся функциональных элементов представлены в Приложении № 1 к настоящим Методическим рекомендациям.

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

Идентификация коррупционных рисков

3.11. По результатам описания процедуры осуществления закупки, в том числе в качестве блок-схемы, рекомендуется провести идентификацию коррупционных рисков на основании имеющейся в распоряжении органа (организации) информации, указанной в пункте 3.6 настоящих Методических рекомендаций.

3.12. Признаками наличия коррупционного риска при осуществлении закупок может являться наличие у служащего (работника):

- дискреционных полномочий, в том числе при подготовке документации, необходимой для осуществления закупки и 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 (далее – контракт);
- возможности взаимодействия с потенциальными участниками закупки (то есть потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями));

3.13. Для целей выявления коррупционных рисков, возникающих при осуществлении закупок, могут быть использованы различные методы, среди которых можно выделить следующие:

- анкетирование;
- экспертное обсуждение;
- иные методы.

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

3.14. 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?

3.15. На каждом этапе осуществления закупки может быть выявлено несколько коррупционных рисков.

3.16. По результатам идентификации коррупционных рисков их целесообразно перенести на блок-схему, подготовленную в соответствии с пунктом 3.9 настоящих Методических рекомендаций.

Анализ коррупционных рисков

3.17. По результатам идентификации коррупционных рисков рекомендуется описать коррупционное правонарушение с точки зрения ее возможных участников и тех действий (бездействия), которые они могут предпринять для извлечения неправомерной выгоды. Особое внимание при этом целесообразно уделить не только определению потенциально возможной коррупционной схемы, но и присущим ей индикаторам коррупции.

3.18. Для проведения указанной работы могут быть использованы ответы на следующие вопросы:

- какие действия (бездействие) приведут к получению неправомерной выгоды в связи с осуществлением закупки?
- каким образом потенциально возможно извлечь неправомерную выгоду?
- кто рискует быть вовлечен в коррупционную схему?
- каким образом возможно обойти механизмы внутреннего (внешнего) контроля?

3.19. 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.

3.20. При этом стоит разграничивать коррупционные риски и коррупционные схемы от фактов необоснованных закупок, влекущих негативные последствия для органа (организации), в том числе в виде экономического ущерба.

3.21. При анализе коррупционных рисков процедуру осуществления закупки можно разделить на следующие основные этапы:

- 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).

3.22. При анализе коррупционных рисков на пред-процедурном этапе целесообразно, в первую очередь, обратить внимание на предполагаемый способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Для целей профилактики коррупции предпочтительными являются конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Стоит учитывать, что конкурентные процедуры не исключают коррупционные риски, но повышают открытость и прозрачность, позволяют не допустить совершение коррупционных правонарушений.

Одновременно подразделению по профилактике коррупционных правонарушений целесообразно обращать внимание на цель осуществления закупки (ее обоснованность) и на начальную (максимальную) цену контракта, цену контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальную сумму цен единиц товара, работы, услуги.

Следует оценить необходимость планируемого к закупке товара, работы и (или) услуги и ее обоснование (соотносится ли планируемый к закупке товар, работа и (или) услуга с целями деятельности органа (организации)).

Подразделению по профилактике коррупционных правонарушений также может быть рекомендовано оценить документацию, подготавливаемую для целей осуществления закупки, через призму возможной аффилированности с потенциальными участниками закупки.

Стоит учитывать также избыточное количество сложных для восприятия формулировок, которые могут использоваться для:

- сокрытия коррупционных правонарушений;

- ограничения возможности осуществления контрольных (мониторинговых) мероприятий;

- необоснованного объединения (дробления) лотов;

- ограничения потенциального количества участников закупок и т.д.

3.23. На процедурном этапе подразделению по профилактике коррупционных правонарушений стоит обратить внимание на оценку заявок, окончательных предложений участников закупки в части критериев такой оценки (например, наличие двусмысленных формулировок, а также критериев, соответствие которым сложно подтвердить).

Кроме того, необходимо проанализировать процесс через призму опасности передачи служебной информации потенциальным участникам закупки, аффилированным с отдельными служащими (работниками).

Вместе с тем необходимо учитывать, что закупка может осуществляться не только в интересах физического (юридического) лица – потенциального поставщика (подрядчика, исполнителя), но и в интересах приобретения конкретного товара, получения конкретной услуги, работы.

3.24. При анализе пост-процедурного этапа необходимо обращать внимание на существенное изменение условий контракта, а также на аспекты, связанные с:

- приемкой поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги (далее – отдельный этап исполнения контракта);

- оплатой заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

- взаимодействием заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта в соответствии со статьей 95 Федерального закона № 44-ФЗ, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта.

3.25. Индикаторы коррупции не позволяют однозначно говорить о коррупционном правонарушении, как свершившемся факте. Даже в условиях большого количества индикаторов коррупции закупка может быть честной, законной.

3.26. Возможные индикаторы коррупции[5]:

- незначительное количество участников закупки;

- существенное количество неконкурентных способов осуществления закупки, то есть в форме закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

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

- "регулярные" участники закупки не принимают участие в конкретной закупке;

---

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

- 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 создания видимости конкуренции участниками закупки являются физически (юридические) лица, которые объективно не в состоянии исполнить потенциальный контракт[6], и т.д.

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

[6] Информация об участниках закупки, применимая для целей настоящих Методических рекомендаций, может быть также получена из информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", например, посредством анализа сведений, доступных на электронном сервисе "Прозрачный бизнес", размещенном по адресу: https://pb.nalog.ru/, а также посредством использования различных агрегаторов информации.

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.

Таблица 1.

Градация 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.
Градация степени выраженности критерия "потенциальный вред"

Степень выраженности	**Описание**[7]
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

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	Легкий	Средней тяжести	Значитель-ный	Очень тяжелый
		Потенциальный вред				

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

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 влияние 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.н. "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 № 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 № 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)[8].

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".

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

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.

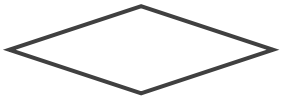
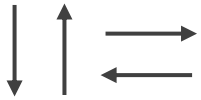
3.49. Мониторинг целесообразно проводить на регулярной основе (например, раз в полгода), а также по мере необходимости.

3.50. Подготовку 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.

Приложение № 1

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
	Цикличный процесс, возникающий в процедуре закупки
	Направляющие (указание последовательности)

Приложение № 2

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

№ 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.					

Приложение № 3

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

№ 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.					