

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-10-190-199  
УДК 342.5

## **ПРОВЕДЕНИЕ ОЦЕНКИ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ ФУНКЦИИ**

**Д.В. Шепелев**<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Московский государственный юридический университет  
им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

125993, Российская Федерация, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

<sup>2</sup>Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
125993, Российская Федерация, г. Москва, Ленинградский пр-т, 49

E-mail: denn0508@yandex.ru

**Аннотация.** Актуальность исследования обусловлена приоритетными задачами, стоящими перед государством, в числе которых особое место занимает деятельность по предупреждению коррупции и борьбе с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений, в том числе в сфере государственного управления. Целью исследования является общая характеристика проведения оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции. При рассмотрении обозначенных вопросов использованы всеобщие, общенаучные и частнонаучные методы, в том числе формально-юридический. Проанализированы коррупционно-опасные функции, основные этапы проведения оценки коррупционных рисков и в целом вся система управления коррупционными рисками. В исследовании сформированы предложения по совершенствованию методов, направленных на минимизацию выявленных коррупционных рисков в ходе осуществления функций государственными органами. Предложенные меры, отраженные в выводах работы, могут быть использованы федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции, в целях совершенствования своей деятельности.

**Ключевые слова:** контрольно-надзорная деятельность; федеральные органы исполнительной власти; коррупция; противодействие коррупции; коррупционные риски

Важнейшим направлением деятельности современного Российского государства является борьба с коррупцией в различных ее проявлениях. Данная задача является одной из приоритетных, так как затрагивает все

сферы жизни общества и государства. На сегодняшний день законодателем разработан обширный правовой массив, направленный на повышение эффективности и совершенствование мер по противодействию и профилактике коррупции. Наиболее актуальными остаются проблемы систематизации и актуализации нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранения пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции<sup>1</sup>.

Особое значение разрешение вопросов противодействия коррупции имеет в сфере государственного управления. Так, согласно действующему законодательству, одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы<sup>2</sup>. Однако статистические данные свидетельствуют о наличии серьезных проблем в указанной сфере. Так, по данным мониторинга, за 9 месяцев 2017 г. к юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений привлечены 1362 федеральных государственных служащих, из которых 1319 замещают должности федеральной государственной службы в территориальных органах и 43 – в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти. При этом в территориальных органах к дисциплинарной ответственности привлечено 1274 человека, к административной – 41 человек, к уголовной – 4 человека<sup>3</sup>.

Отметим, что на государственной службе коррупционные действия зачастую проявляются при осуществлении функций по контролю и надзору в той или иной сфере. Согласимся с теоретиками, отмечающими, что «в настоящее время организация контрольно-надзорных мероприятий государственными и муниципальными органами создает предпосылки для коррупционных правонарушений» [1, с. 116]. Имеют место такие факты коррупции, как: незаконные выплаты контролерам за оказание консультационных и образовательных услуг, неправомерное принятие решений в пользу аффилированных структур, необосно-

---

<sup>1</sup> О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы: указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

<sup>2</sup> О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>3</sup> За 9 месяцев 2017 года к ответственности за совершение коррупционных правонарушений привлечено 1362 госслужащих из контрольно-надзорных органов // Контрольно-надзорная деятельность. URL: [http://xn----8sbmmlgncfbgqis7m.xn--p1ai/news/za-9-mesyatsev-2017-goda-k-otvetstvennosti-za-sovershenie-korruptsionnykh-pravonarusheniy-privlechen/?sphrase\\_id=9501](http://xn----8sbmmlgncfbgqis7m.xn--p1ai/news/za-9-mesyatsev-2017-goda-k-otvetstvennosti-za-sovershenie-korruptsionnykh-pravonarusheniy-privlechen/?sphrase_id=9501) (дата обращения: 14.02.2019).

ванное прекращение производства по делу об административном правонарушении и др.<sup>4</sup> Так, согласно статистике, федеральные государственные служащие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти – участников приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности» программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»<sup>5</sup> привлекались к уголовной ответственности за следующие преступления: получение взятки за непринятие мер в отношении коммерческой организации по результатам проведенного государственного контроля (надзора); превышение должностных полномочий, то есть за совершение должностным лицом действий, выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства; внесение в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности. Дисциплинарную ответственность, как правило, влекло представление заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Также в ходе мониторинга были рассмотрены данные в части уведомления федеральными государственными служащими представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения. Порядка 4,4 тысячи служащих федеральных органов исполнительной власти – участников приоритетного проекта подали соответствующее уведомление. В отношении более 2,8 тысячи таких служащих были приняты меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. По мнению директора департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты РФ Д.В. Баснака, то, что по результатам рассмотрения уведомлений зачастую не выявляется необ-

---

<sup>4</sup> Дмитрий Медведев обсудил с регионами реализацию реформы госконтроля // Контрольно-надзорная деятельность. URL: <http://xn---8sbmmlgncfbgqis7m.xn--plai/news/dmitriy-medvedev-obsudil-s-regionami-realizatsiyu-reformy-goskontrolya/?sphraseid=9501> (дата обращения: 14.02.2019).

<sup>5</sup> Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) (ред. от 30.05.2017). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

ходимость принятия соответствующих мер, может свидетельствовать, с одной стороны, о том, что государственными служащими не всегда правильно квалифицируется ситуация, в которой они оказались, а с другой – о желании государственных служащих максимально полно исполнить предусмотренную антикоррупционным законодательством обязанность<sup>6</sup>.

Для разрешения существующих проблем разработаны Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции<sup>7</sup> [7; 8]. В рамках данной работы проводится, в частности, выявление коррупционных рисков, свойственных конкретному контрольно-надзорному органу с учетом специфики его функций, что позволяет принимать адресные меры, препятствующие реализации конкретных сложившихся на практике коррупционных схем, формирование которых обусловлено рядом коррупциогенных факторов.

Отметим, что к принципам оценки коррупционных рисков в контрольно-надзорных органах относятся: законность, полнота, рациональное распределение ресурсов, всесторонность определения коррупционных рисков, взаимосвязь результатов оценки коррупционных рисков с проводимыми антикоррупционными мероприятиями, своевременность и регулярность оценки коррупционных рисков, гласность, привлечение заинтересованных сторон. Считаем, что данный перечень может быть дополнен таким принципом, как универсальность, при установлении коррупционных рисков, которая «дает возможность обнаружения коррупционных условий и исследование возможных методов совершения коррупционных преступлений (коррупционных методик), что предопределяет возможность выработать более действенные мероприятия предотвращения коррупции в контрольном органе» [2, с. 20].

---

<sup>6</sup> За 9 месяцев 2017 года к ответственности за совершение коррупционных правонарушений привлечено 1362 госслужащих из контрольно-надзорных органов // Контрольно-надзорная деятельность. URL: [http://xn---8sbmmlgncfbgqis7m.xn--p1ai/news/za-9-mesyatsev-2017-goda-k-otvetstvennosti-za-sovershenie-korrupsionnykh-pravonarusheniy-privlechen/?sphrase\\_id=9501](http://xn---8sbmmlgncfbgqis7m.xn--p1ai/news/za-9-mesyatsev-2017-goda-k-otvetstvennosti-za-sovershenie-korrupsionnykh-pravonarusheniy-privlechen/?sphrase_id=9501) (дата обращения: 14.02.2019).

<sup>7</sup> Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017 № 47 (7)). Доступ из СПС КонсультантПлюс; О проведении федеральными государственными органами оценки коррупционных рисков (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций»): письмо Минтруда России от 25.12.2014 № 18-0/10/В-8980. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

Методические рекомендации закрепляют перечень коррупционно-опасных функций, к которым, например, можно отнести осуществление функций управления и руководства контрольно-надзорными органами; функций по контролю и надзору, разрешительных и регистрационных функций. При этом он не является исчерпывающим и носит рекомендательный характер.

В соответствии с Методическими рекомендациями признаками, характеризующими коррупционное поведение должностного лица при осуществлении коррупционно-опасных функций, могут служить: «необоснованное затягивание решения вопроса или же решение вопроса во внеочередном порядке; использование своих служебных полномочий при решении личных вопросов; предоставление не предусмотренных законом преимуществ для поступления на государственную службу; оказание предпочтения отдельным лицам в предоставлении публичных услуг; использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных обязанностей, не подлежащей официальному распространению; требование от лиц информации, предоставление которой не предусмотрено действующим законодательством РФ»<sup>8</sup>.

Помимо этого к подобным признакам относятся сведения, свидетельствующие о: «нарушении должностными лицами требований нормативных правовых, ведомственных актов, регламентирующих вопросы организации, планирования и проведения мероприятий, предусмотренных должностными обязанностями; искажении, сокрытии или представлении заведомо ложных сведений в служебных учетных и отчетных документах, являющихся существенным элементом служебной деятельности; попытках несанкционированного доступа к информационным ресурсам; действиях распорядительного характера, превышающих или не относящихся к должностным полномочиям; бездействии в случаях, требующих принятия решений в соответствии со служебными обязанностями; получении должностным лицом, его супругой (супругом), близкими родственниками необоснованно высокого вознаграждения за чтение лекций и иную преподавательскую деятельность, участие в творческой и научной деятельности; получении должностным лицом, его супругой (супругом), близкими родственниками кредитов

---

<sup>8</sup> Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017 № 47 (7)). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

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; совершение финансово-хозяйственных операций с нарушением действующего законодательства»<sup>9</sup>.

На данный момент оценка коррупционных рисков заключается в выявлении условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управленческого процесса, позволяющих злоупотреблять должностными 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. В ходе проведения оценки коррупционных рисков подлежат выявлению те административные процедуры, которые являются предметом коррупционных отношений. При этом анализируется: что является предметом коррупции (за какие действия (бездействия) предоставляется выгода); какие коррупционные схемы используются; выявленные коррупциогенные факторы. Важно подчеркнуть, что в работе по выявлению данных рисков участвуют не только представители самого контрольно-надзорного органа, но и правоохранительных органов, а также общественности, научного сообщества и бизнеса. Несомненно, данное обстоятельство способствует открытости данных процедур и повышению их эффективности.

Отметим, что в рамках работы по внедрению системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности в период за 2019–2020 гг. законодатель планирует достичь следующих показателей: «реализация комплекса правовых и организационных мероприятий по минимизации выявленных коррупционных рисков, в том числе комплекса профилактических мероприятий; организация обучения и иных мероприятий по профессиональному развитию по антикоррупционной тематике не менее чем для 30 тыс. сотрудников подразделений (должностных лиц), ответствен-

---

<sup>9</sup> Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017 № 47 (7)). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

ных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, а также для лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, связанные с высоким коррупционным риском; проведение социологического исследования уровня коррупции в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия»<sup>10</sup>.

Наиболее актуальным направлением видится разработка мер по минимизации выявленных коррупционных рисков, которые могут быть устранены посредством правовых методов (например, внесение изменений в действующие акты), организационных методов (например, оснащение специальными техническими средствами) и профилактических методов (например, проведение разъяснительной работы посредством распространения информационного материала). Так, на сегодняшний день в качестве предложений по снижению коррупционных рисков в деятельности контрольно-надзорных органов предлагается внедрение эффективных механизмов кадровой политики; законодательное закрепление прав и обязанностей контролеров; автоматизация данного вида деятельности. Видится, что только в совокупности актуализации и совершенствования всех методов устранения коррупционных рисков можно добиться их минимизации. Так, в рамках совершенствования правовых методов следует обратить внимание на устранение противоречий в действующих нормативных актах, а также провести работу по сокращению обязательных требований, которые на данный момент устарели. В качестве повышения эффективности организационных методов приоритетным направлением можно назвать использование новейших технологий и внедрение промышленного интернета вещей, а также введение режима проверок в удаленном доступе без взаимодействия с проверяемым субъектом. Профилактические методы можно актуализировать с учетом мнения общественности, бизнеса и научных кругов, посредством проведения открытых дискуссионных площадок, организации информационно-аналитических платформ в сети Интернет, работы «горячей линии».

Результатом оценки коррупционных рисков является общий перечень таковых и мер по их минимизации, которые составляют карту коррупционных рисков. Помимо этого проводится мониторинг реали-

---

<sup>10</sup> Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 24.04.2018 № 3). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

зации данных мер, результаты которого могут являться основанием для повторного проведения оценки коррупционных рисков или для внесения изменений в карту коррупционных рисков.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что решение проблем противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти, обладающих полномочиями по контролю и надзору, имеет важное теоретическое и практическое значение. Несмотря на действующую систему правового регулирования данного негативного феномена, в этой сфере остается множество нерешенных вопросов. Одной из мер, способствующих повышению результативности борьбы с коррупцией, явилась разработка системы оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, которая позволяет провести анализ функций, реализуемых контрольно-надзорным органом, и определить коррупциогенные факторы. Вместе с тем приходится констатировать тот факт, что данные методические рекомендации требуют доработки, что будет способствовать обеспечению единого подхода к применению их на практике, слаженной организации деятельности по профилактике коррупции в государственных органах и в целом повышению эффективности деятельности контрольно-надзорных органов.

### **Список литературы**

1. *Бекшанов Д.С., Осипова И.Н.* Профилактика коррупционных правонарушений в сфере контрольно-надзорной деятельности // Региональная власть, местное самоуправление и гражданское общество: механизмы взаимодействия: сб. науч. тр. Саратов, 2017. С. 115-117.
2. *Бышков П.А.* Проблемы противодействия коррупции при проведении муниципального контроля // Вестник экономической безопасности. 2018. № 3. С. 19-23.

Поступила в редакцию 26.02.2019 г.

Поступила после рецензирования 19.03.2019 г.

Принята к публикации 25.04.2019 г.

### **Информация об авторе**

*Шепелев Денис Викторович* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация; доцент департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация.  
E-mail: denn0508@yandex.ru

**Для цитирования**

*Шепелев Д.В.* Проведение оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 10. С. 190-199. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-10-190-199

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-10-190-199

**ASSESSMENT OF CORRUPTION RISKS  
IN THE FEDERAL EXECUTIVE BODIES EXERCISING  
CONTROL AND SUPERVISORY FUNCTIONS**

**D.V. Shepelev<sup>1,2</sup>**

<sup>1</sup>Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

9 Sadovaya-Kudrinskaya St., Moscow, 125993, Russian Federation

<sup>2</sup>Financial University under the Government of the Russian Federation

49 Leningradskiy Ave, Moscow, 125993, Russian Federation

E-mail: denn0508@yandex.ru

**Abstract.** The relevance of the study is due to the priority tasks facing the state, among which a special place is occupied by the activities to prevent and combat corruption, minimize and eliminate the consequences of corruption offenses, including in the field of public administration. The purpose of the study is a General description of the assessment of corruption risks in the Federal Executive bodies, carrying out control and Supervisory functions. In considering these issues, the author used General, General scientific and private scientific methods, including formal legal. The author analyzes the corruption-dangerous functions, the main stages of corruption risk assessment and the whole system of corruption risk management. The study formed proposals to improve the methods aimed at minimizing the identified corruption risks in the course of the functions of state bodies. The proposed measures, reflected in the conclusions of the work, can be used by the Federal Executive bodies exercising control and Supervisory functions in order to improve their activities.

**Keywords:** control and supervision activities; Federal Executive authorities; corruption; anti-corruption; corruption risks

**References**

1. Bekshanov D.S., Osipova I.N. Profilaktika korruptsionnykh pravonarusheniy v sfere kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti [Prevention of corruption offenses in the sphere of supervisory activity]. *Sbornik nauchnykh trudov «Regional'naya vlast', mestnoye samoupravleniye i grazhdanskoye obshchestvo: mekhanizmy vzaimodeystviya»* [Scientific Digest "Regional Government, Local Government and Civil Society:

- Mechanisms of Interaction: Collection of Scientific Works”]. Saratov, 2017, pp. 115-117. (In Russian).
2. Byshkov P.A. Problemy protivodeystviya korruptsii pri provedenii munitsipal'nogo kontrolya [Problems of combating corruption in the conduct of municipal control]. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti – Vestnik of Economic Security*, 2018, no. 3, pp. 19-23. (In Russian).

Received 26 February 2019

Reviewed 19 March 2019

Accepted for press 25 April 2019

#### **Information about the author**

*Shepelev Denis Viktorovich* – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of Theory of State and Law Department. Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation; Associate Professor of Legal Regulation of Economic Activity Department. Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: denn0508@yandex.ru

#### **For citation**

Shepelev D.V. Provedeniye otsenki korruptsionnykh riskov v federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti, osushchestvlyayushchikh kontrol'no-nadzornyye funktsii [Assessment of corruption risks in the Federal Executive bodies exercising control and Supervisory functions]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 10, pp. 190-199. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-10-190-199 (In Russian, Abstr. in Engl.)