

ОДОБРЕНЫ

президиумом Совета
при Президенте Российской Федерации
по противодействию коррупции
(протокол от 25 сентября 2012 г. № 34)

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**«ОРГАНИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ»**

Москва

2012 год

Содержание

1. Правовая основа организации антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих.....	3
2. Общие положения.....	4
3. Рекомендуемые подходы к планированию федеральными государственными органами обучения федеральных государственных служащих по образовательным программам антикоррупционной тематики.....	5
4. Методологические основы формирования образовательных программ для федеральных государственных служащих, в том числе образовательных программ антикоррупционной тематики	6
5. Примерное содержание разделов образовательных программ и образовательных программ антикоррупционной тематики.....	7
5.1. Перечень разделов, рекомендуемых для включения федеральными государственными органами в требования ко всем образовательным программам дополнительного профессионального образования для федеральных государственных служащих.....	7
5.2. Примерный перечень модулей, рекомендованных для освоения федеральными государственными служащими подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, должностными лицами кадровых служб, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений и членами комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.....	10
5.3. Примерный перечень модулей, рекомендованных для освоения федеральными государственными служащими, осуществляющими проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.....	14
Приложение 1. Нормативные правовые акты и иные материалы, с учетом которых подготовлены методические рекомендации по организации антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих.....	20
Приложение 2. Список рекомендуемой литературы.....	25

Настоящие методические рекомендации разработаны Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации во исполнение подпункта «г» пункта 1 Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, в интересах федеральных государственных органов в целях повышения эффективности обучения федеральных государственных служащих по вопросам противодействия коррупции, а также обеспечения единых подходов к организации данного обучения.

Обучение федеральных государственных служащих направлено на повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, в связи с чем все более широкое распространение получает модель обучения, ориентированная как на получение обучающимися новых знаний, так и на умение применить их в практике прохождения федеральной государственной службы.

Обучение федеральных государственных служащих по образовательным программам дополнительного профессионального образования антикоррупционной тематики должно быть практико-ориентированным и обеспечивать получение федеральными государственными служащими:

знаний нормативно-правовой базы по противодействию коррупции, в том числе в части установления запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, требований к служебному поведению федеральных государственных служащих, последовательности действий государственного органа при выявлении правонарушений коррупционного характера, правовых и морально-этических аспектов противодействия коррупции;

навыков применения полученных знаний, включая способность оценить коррупционные риски в различных областях государственного управления, умение применить в практике государственного управления механизмы противодействия коррупции.

1. Правовая основа организации антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих

Правовую основу организации антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих составляют:

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2008 г. № 284 «О реализации функций по организации формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих»;

постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 393 «Об определении размеров стоимости образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих и ежегодных отчислений на его научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение»;

приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 марта 2012 г. № 239 «Об утверждении федеральных государственных требований к минимуму содержания дополнительных профессиональных образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, а также к уровню профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих»;

нормативные правовые акты федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная служба и федеральная государственная служба иных видов, регламентирующие порядок обучения военнослужащих и государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной службы иных видов.

2. Общие положения

Размещение государственного заказа на оказание образовательных услуг по профессиональной переподготовке и повышению квалификации федеральных государственных служащих осуществляется федеральными государственными органами в образовательных учреждениях среднего, высшего и дополнительного профессионального образования (далее – образовательные учреждения) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о размещении заказов.

Вместе с тем в соответствии с нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба и федеральная государственная служба иных видов (приказ Министра обороны Российской Федерации от 12 марта 2003 г. № 80 «Об утверждении Руководства по организации работы высшего военно-учебного заведения Министерства обороны Российской Федерации»; приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 14 января 2005 г. № 22 «Об утверждении Положения об организации деятельности военного образовательного учреждения высшего профессионального образования

внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации»), обучение военнослужащих и государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной службы иных видов, может также осуществляться в образовательных учреждениях, подведомственных Минобороны России, МВД России, иным федеральным государственным органам, реализующих соответствующие образовательные программы, с учетом специфики организации деятельности указанных федеральных государственных органов.

В соответствии с действующим законодательством финансовое обеспечение расходных обязательств, связанных с организацией обучения федеральных государственных служащих, осуществляется в следующем порядке:

а) в части, касающейся повышения квалификации федеральных государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, в пределах бюджетных ассигнований федерального бюджета, выделенных соответствующему федеральному государственному органу на реализацию государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих на соответствующий год;

б) в части, касающейся повышения квалификации федеральных государственных служащих, замещающих должности военной службы и федеральной государственной службы иных видов, в пределах бюджетных ассигнований федерального бюджета, выделенных соответствующему федеральному государственному органу на обеспечение его деятельности.

3. Рекомендуемые подходы к планированию федеральными государственными органами обучения федеральных государственных служащих по образовательным программам антикоррупционной тематики

Периодичность обучения по образовательным программам дополнительного профессионального образования, включая образовательные программы антикоррупционной тематики, устанавливается:

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» для федеральных государственных гражданских служащих;

нормативными правовыми актами федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная служба и федеральная государственная служба иных видов.

В целях реализации подпункта «ж» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» (далее – Указ Президента Российской Федерации) о необходимости усиления антикоррупционной составляющей при организации профессиональной переподготовки, повышения квалификации или стажировки федеральных государственных

служащих федеральным государственным органам рекомендуется включать разделы антикоррупционной тематики, подлежащие изучению, в требования ко всем образовательным программам дополнительного профессионального образования для федеральных государственных служащих при формировании задания для размещения государственного заказа на оказание образовательных услуг.

Внедрение данного подхода к организации обучения федеральных государственных служащих позволит всем федеральным государственным служащим в рамках прохождения любой программы профессиональной переподготовки или повышения квалификации в соответствии с требованиями о периодичности обучения освоить основные положения антикоррупционного законодательства, требований к антикоррупционному поведению при прохождении федеральной государственной службы и другие вопросы.

Вместе с тем, учитывая специфику служебных обязанностей, на обучение по образовательным программам антикоррупционной тематики рекомендуется направить независимо от срока прохождения предыдущего обучения:

1) федеральных государственных служащих подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также иных подразделений федеральных государственных органов, участвующих в противодействии коррупции;

2) членов комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов;

3) федеральных государственных служащих, осуществляющих проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

4) федеральных государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы категории «руководители», относящиеся к высшей группе¹, а также федеральных государственных служащих, замещающих руководящие должности федеральной государственной службы иных видов.

4. Методологические основы формирования образовательных программ для федеральных государственных служащих, в том числе образовательных программ антикоррупционной тематики

Образовательные программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации (от 73 до 144 часов), в том числе по

¹ В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2008 г. № 284 «О реализации функций по организации формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих» повышение квалификации федеральных государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы категории «руководители», относящиеся к высшей группе, организует Минздравсоцразвития России.

антикоррупционной тематике, для федеральных государственных служащих рекомендуется формировать на модульной основе, позволяющей обеспечить структурирование учебной информации и содержания обучения, организацию работы с логически завершенными учебными блоками (модулями).

В целях повышения эффективности обучения образовательные учреждения проводят контрольные мероприятия по завершении освоения учебного плана в рамках каждого модуля.

При выборе образовательной программы для федеральных государственных служащих, в том числе антикоррупционной тематики, состоящей из отдельных типовых модулей, необходимо учитывать следующее:

проектируемые результаты освоения модуля должны быть сформулированы в виде набора знаний, навыков и умений, которые приобретет федеральный государственный служащий в рамках данного модуля;

методические материалы для освоения модуля должны содержать необходимую информацию, обеспечивающую возможность федеральному государственному служащему самостоятельно освоить данный модуль, используя его полностью или выбирая из него фрагменты в соответствии со своими образовательными потребностями.

Вместе с тем при обучении федеральных государственных служащих по образовательным программам краткосрочного повышения квалификации (от 18 до 72 часов), имеющим, как правило, узкоспециализированный характер, использование модульного построения образовательных программ представляется нецелесообразным.

5. Примерное содержание разделов образовательных программ и образовательных программ антикоррупционной тематики

5.1. Перечень разделов, рекомендуемых для включения федеральными государственными органами в требования ко всем образовательным программам дополнительного профессионального образования для федеральных государственных служащих

Во исполнение подпункта «ж» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации при размещении федеральными государственными органами государственного заказа на оказание образовательных услуг по повышению квалификации или профессиональной переподготовке федеральных государственных служащих рекомендуется:

1) включать в учебные планы образовательных программ краткосрочного повышения квалификации (от 18 до 72 часов) разделы № 1–3. При этом рекомендуемый объем учебной нагрузки, который отводится на изучение каждого раздела, не должен превышать 3% от общей продолжительности образовательной программы;

2) включать в учебные планы образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации (от 73

до 144 часов) разделы № 1–9. При этом рекомендуемый объем учебной нагрузки, который отводится на изучение каждого раздела, не должен превышать 2% от общей продолжительности образовательной программы.

Примерное содержание разделов антикоррупционной тематики²:

1. Природа коррупции как социального явления.
 Понятие и признаки коррупции.
 Исторические аспекты возникновения коррупции. Причины коррупции.
 Содержание коррупции как социально-правового явления.
 Национальный план противодействия коррупции. Отношение к коррупции в обществе.

2. Правовые основы противодействия коррупции.
 Классификация правовых способов противодействия коррупции.
 Нормативно-правовая база противодействия коррупции.
 Международно-правовые аспекты противодействия коррупции.
 Конституционные основы противодействия коррупции.
 Нормы трудового законодательства и противодействие коррупции.
 Нормы гражданского законодательства и предупреждение коррупции.
 Административно-правовые антикоррупционные нормы.
 Уголовное законодательство и борьба с коррупцией.
 Нормативные правовые акты и обеспечение противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.
 Антикоррупционное законодательство зарубежных государств.

3. Статус федерального государственного служащего и соблюдение им требований к служебному поведению.
 Правовое положение федерального государственного служащего.
 Факторы, влияющие на коррупционное поведение федерального государственного служащего.
 Основные формы проявления коррупции в системе государственной службы.
 Предотвращение, выявление и урегулирование конфликта интересов на государственной службе.

4. Способы преодоления коррупции в государственном управлении.
 Статус федерального государственного органа.
 Проблемы упорядочения государственных функций.
 Полномочия федеральных государственных органов в сфере противодействия коррупции.

² С учетом аналитических материалов, подготовленных по заданию Минздравсоцразвития России Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Использование административных процедур и регламентов. Многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг, предоставления государственных услуг в электронной форме.

Устранение административных барьеров и легальные отношения с бизнес-структурами.

Институциональная основа противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти.

Организация противодействия коррупции в сфере деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне.

5. Типичные коррупционные правонарушения.

Основные виды правонарушений коррупционного характера в системе государственной службы.

Эффективность конкурсных процедур по поводу использования государственного имущества и бюджетных средств.

Коррупционные правонарушения при осуществлении закупок, поставок, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Рейдерство: типичные коррупционные проявления.

Оказание публичных услуг гражданам и юридическим лицам и коррупция.

Коррупционные правонарушения в сфере лицензирования и иного осуществления контрольно-разрешительной деятельности.

Уязвимость процедур регистрации юридических лиц, сделок с недвижимостью.

Коррупционные риски в процессе подготовки, принятия и реализации законов и иных нормативных правовых актов.

6. Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения.

Гражданско-правовая ответственность за коррупционные правонарушения.

Дисциплинарная ответственность служащих.

Административная ответственность граждан, юридических лиц и должностных лиц за коррупционные правонарушения.

Уголовная ответственность за преступления коррупционной направленности.

7. Деятельность правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции

Оперативно-розыскная деятельность по выявлению и пресечению коррупционных преступлений.

Расследование уголовных дел о коррупционных преступлениях.

Органы прокуратуры и иные правоохранительные органы в сфере противодействия коррупции. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

8. Гражданское общество против коррупции.

Общественный контроль как средство противодействия коррупции.

Преодоление правового нигилизма и повышение правовой культуры граждан.

Роль общественных объединений и средств массовой информации в борьбе с коррупцией.

Формирование антикоррупционного общественного мнения и поведения. Меры общественного осуждения.

Взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти и местного самоуправления.

9. Международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции.

Международные организации по противодействию коррупции.

Группа государств против коррупции (ГРЕКО) и проблемы участия России в ее деятельности.

Международные конвенции в области противодействия коррупции.

Национальное антикоррупционное законодательство – сравнительный анализ.

Международный и зарубежный опыт организации антикоррупционного обучения.

5.2. Примерный перечень модулей, рекомендованных для освоения федеральными государственными служащими подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, должностными лицами кадровых служб, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений и членами комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов³

Модуль 1. Основные направления государственной политики в области противодействия коррупции на современном этапе.

Правовые основы противодействия коррупции в России.

Содержание Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана по противодействию коррупции на 2010-2011 годы.

Организационные основы противодействия коррупции на государственной службе.

Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных

³ Подготовлено с учетом типовой учебной программы обучения независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, подготовленной Государственным научным учреждением «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации» во взаимодействии с Федеральным государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

правонарушений (далее - подразделения кадровой службы) в реализации мер по противодействию коррупции.

Планирование деятельности подразделений кадровых служб в сфере противодействия коррупции.

Модуль 2. Компетенция правоохранительных и иных федеральных государственных органов в сфере противодействия коррупции.

Компетенция органов прокуратуры, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, налоговых органов и регистрационных органов в сфере противодействия коррупции.

Взаимодействие с правоохранительными и иными федеральными государственными органами при реализации подразделениями кадровых служб функций по противодействию коррупции.

Модуль 3. Уголовно-правовые средства противодействия коррупции.

Уголовная ответственность за коррупционные преступления.

Общие сведения об организации раскрытия и расследования преступлений.

Оказание федеральными государственными служащими подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, должностными лицами кадровых служб, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, содействия правоохранительным органам в раскрытии и расследовании преступлений коррупционной направленности.

Модуль 4. Обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, исполнения ими обязанностей.

Содержание и нормативно-правовое закрепление ограничений и запретов, связанных с государственной службой, а также обязанностей, возлагаемых на федеральных государственных служащих.

Соблюдение государственным служащим Российской Федерации Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, одобренного решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.

Система мер по обеспечению соблюдения федеральными государственными служащими ограничений, запретов, требований к служебному поведению, общих принципов служебного поведения и исполнения ими обязанностей.

Функции и компетенция подразделений кадровых служб по обеспечению соблюдения федеральными государственными служащими ограничений, запретов, требований к служебному поведению, общих принципов служебного поведения и исполнения ими обязанностей.

Оказание подразделениями кадровых служб консультативной помощи по соблюдению требований к служебному поведению и общих принципов служебного поведения федеральных государственных служащих.

Модуль 5. Принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе.

Понятие и формы проявления конфликта интересов на государственной службе.

Причины и условия, способствующие возникновению конфликта интересов, и меры по их устранению.

Процедуры урегулирования конфликта интересов.

Вопросы предотвращения конфликта интересов.

Функции и компетенция подразделений кадровых служб в обеспечении мер по урегулированию конфликта интересов.

Модуль 6. Представление федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Порядок предоставления федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Разрешение практических вопросов, возникающих при представлении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Порядок проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Модуль 7. Обеспечение деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Порядок формирования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссия), компетенция, организация работы, взаимодействие с руководителем федерального государственного органа и с общественными объединениями, действующими при федеральном государственном органе.

Порядок рассмотрения комиссией или соответствующей аттестационной комиссией обращения гражданина о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора и заявления федерального государственного служащего о невозможности предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Организация заседаний комиссии, порядок рассмотрения вопросов и документальное оформление заседаний комиссии.

Виды мер юридической ответственности, рекомендуемые комиссией руководителю федерального государственного органа в связи с коррупционными правонарушениями.

Контроль за исполнением решений, принимаемых руководителем федерального государственного органа по инициативе комиссии.

Особенности организации работы аттестационной комиссии при рассмотрении вопросов соблюдения требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Модуль 8. Обеспечение подразделениями кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, должностными лицами кадровых служб, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений порядка реализации федеральными государственными служащими обязанности уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры Российской Федерации или иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

Порядок уведомления федеральными государственными служащими представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры Российской Федерации, иные федеральные государственные органы о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений (далее – уведомление).

Перечень сведений, содержащихся в уведомлении.

Организация приема и порядок регистрации уведомлений.

Организация проверки содержащихся в уведомлении сведений.

Модуль 9. Обеспечение подразделениями кадровых служб проведения проверок.

Основания и порядок проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими.

Основания и порядок проведения проверки сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Основания и порядок проведения проверки соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, а также проверки соблюдения гражданами, замещавшими должности федеральной государственной службы, ограничений при заключении ими трудового

договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Порядок оформления и направления запросов в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности.

Оформление результатов проверки. Доклад о ее результатах и представление материалов проверки на рассмотрение в комиссию.

Порядок предоставления сведений о результатах проверки органам и организациям, предоставившим информацию, явившуюся основанием для проведения проверки.

Модуль 10. Подготовка проектов нормативных правовых актов о противодействии коррупции.

Нормативные правовые акты: виды актов, порядок их разработки и согласования.

Антикоррупционная экспертиза и государственная регистрация нормативных правовых актов.

Модуль 11. Служебная проверка.

Основания для проведения служебной проверки.

Порядок проведения служебной проверки.

Сроки проведения служебной проверки.

Права федеральных государственных служащих, в отношении которых проводится служебная проверка. Оформление результатов служебной проверки.

Модуль 12. Организация правового просвещения федеральных государственных служащих.

Современные технологии правового просвещения федеральных государственных служащих. Виды и формы пропаганды правовых знаний и правового воспитания.

Обеспечение доступа федеральных государственных служащих к официальной информации федеральных государственных органов.

5.3. Примерный перечень модулей, рекомендованных для освоения федеральными государственными служащими, осуществляющими проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов⁴

Модуль 1. Формы (источники) права и правотворчество в Российской Федерации: взаимосвязь с экспертной деятельностью.

⁴ Подготовлено с учетом программы повышения квалификации «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений», разработанной Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации по согласованию с Управлением Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров.

Понятие и признаки нормативного правового акта. Система нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Понятие правотворческой деятельности и ее отличительные признаки. Виды правотворческой деятельности. Нормативная основа правотворческой деятельности.

Правотворческий процесс: понятие, признаки, стадии.

Роль и значение нормативных правовых актов в правовой системе.

Понятие и виды экспертиз в правотворческой деятельности.

Модуль 2. Международные и европейские стандарты противодействия коррупции, зарубежное законодательство о противодействии коррупции.

Конвенция ООН против коррупции. Общая характеристика основных положений.

Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию Совета Европы. Проблемы ратификации данного договора Российской Федерации.

Международные и национальные стандарты.

Проблемы реализации положений международных договоров в сфере противодействия коррупции в Российской Федерации.

Законодательство европейских государств о противодействии коррупции.

Модуль 3. Состояние антикоррупционного законодательства в Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции, его общая характеристика.

Развитие законодательства по борьбе с коррупцией в Российской Федерации. Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции.

Юридическое образование и правовое просвещение населения как меры противодействия коррупции.

Совершенствование государственного управления в целях предупреждения и борьбы с коррупцией.

Правовой статус государственных и муниципальных органов, наделенных антикоррупционными полномочиями.

Модуль 4. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в механизме противодействия коррупции.

Правовые средства и механизмы противодействия коррупции.

Понятие, значение и место антикоррупционной экспертизы в системе средств противодействия коррупции.

Правовая основа проведения антикоррупционной экспертизы.

Цели, задачи и принципы антикоррупционной экспертизы. Отграничение антикоррупционной экспертизы от иных видов экспертиз нормативных правовых актов.

Виды антикоррупционной экспертизы и их отличительные особенности.

Порядок отбора нормативных правовых актов для проведения антикоррупционной экспертизы.

Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы: общая характеристика и требования к его форме и содержанию.

Модуль 5. Коррупциогенные факторы и их ликвидация.

Понятие коррупциогенного фактора и его роль в создании условий для возникновения коррупционных отношений.

Система коррупциогенных факторов.

Общая характеристика коррупциогенных факторов.

Положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов):

устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Способы выявления коррупциогенных факторов. Индикаторы наличия коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта).

Способы описания выявленных коррупциогенных факторов.

Способы и механизмы ликвидации коррупциогенных факторов.

Коллизии в праве: понятие, признаки, отличия от смежных категорий.

Нормативные коллизии: понятие, признаки и условия возникновения. Способы выявления нормативных коллизий. Способы разрешения нормативных коллизий.

Предупреждение коллизий норм в правоприменительной деятельности.

Влияние нормативных коллизий на риск возникновения коррупционных отношений.

Модуль 6. Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Модуль 7. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Наличие завышенных требований, предъявляемых к лицу для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям. Условия и признаки надлежащей регламентации субъективных прав и обязанностей граждан и организаций. Соотношение баланса прав и обязанностей граждан (организаций) во взаимоотношениях с представителями публичной администрации. Юридические признаки отражения завышенных требований, предъявляемых к гражданам и организациям.

Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций. Правовое регулирование деятельности государственных гражданских (муниципальных) служащих. Антикоррупционные свойства надлежащего определения функций, обязанностей, прав и ответственности государственных служащих.

Юрико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Модуль 8. Особенности антикоррупционной экспертизы отдельных видов нормативных правовых актов.

Специфика выявления коррупциогенных факторов в проектах федеральных законов, регулирующих права и обязанности граждан и организаций.

Специфика выявления коррупциогенных факторов в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти.

Специфика выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок реализации гражданами и организациями прав и обязанностей.

Специфика выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, регулирующих вопросы прохождения государственной службы.

Специфика выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих правовое положение структурных подразделений и территориальных органов.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, регулирующих деятельность контрольно-надзорных органов.

Особенности антикоррупционной экспертизы правовых актов в бюджетной сфере.

Специфика проведения антикоррупционных экспертиз нормативных актов, включающих значительную естественно-научную составляющую

Специфика экспертизы нормативных актов, связанных с пожарной безопасностью, дорожным движением, экологией, медициной, строительством и другими отраслями, имеющими, нерегулируемые юридическими нормами особенности.

Антикоррупционная экспертиза технических регламентов, принимаемых в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Модуль 9. Научные методы, применяемые для решения проблем, возникающих при проведении экспертизы.

Лингвистическая неопределенность как один из возможных коррупциогенных факторов. Применение специальных лингвистических знаний и методик. Анализ единства терминологического аппарата в различных нормативных актах. Правовая лингвистика.

Научные методы, применяемые для решения проблем, возникающих при проведении экспертизы. Системный анализ. Моделирование. Логико-семантические и логико-структурные методы анализа. Структурно-функциональный анализ. Метод сравнительно-правового анализа. Социологические методы. Ситуационный анализ. Методы экспертного прогнозирования. Методы экспертных оценок и другие.

Развитие антикоррупционной экспертизы с использованием результатов судебно-экспертной практики. Теория судебной экспертизы и учение об экспертной профилактике. Конкретные механизмы осуществления этой профилактики.

Модуль 10. Уровень коррупционных рисков и измерение коррупции.

Измерение коррупции как средство реализации антикоррупционной политики.

Уровень коррупции в государстве и его оценка. Уровень коррупционных рисков и их измерение. Коррупционные индексы и их показатели.

Социальные, экономические, организационные детерминанты коррупционных рисков в сфере государственного управления.

Методики оценки коррупционной емкости государственных органов, государственных должностей и государственных функций.

Сферы государственного управления с повышенными коррупционными рисками.

Результаты обследования уровня коррупции как источник данных о факторах, порождающих коррупцию в ее различных формах.

Основные задачи измерения коррупции.

Гражданское общество и частный сектор как наиболее активные действующие лица в процессе измерения коррупции.

Международные финансовые учреждения и международные организации и их роль в измерении коррупции.

Существующая методология измерения коррупции по направлениям: восприятие коррупции, показатели управления, показатели общественного доверия, эффективность деятельности бизнеса, риски коррупции бизнеса, свобода информации, политическая коррупция.

Обследования для выявления общественного мнения как наиболее часто используемое диагностическое средство оценки уровней коррупции.

Деятельность Transparency International по измерению коррупции. Барометр мировой коррупции. Рейтинги коррумпированности стран.

Индекс восприятия коррупции (ИВК) организации Transparency International и индекс взяточничества, Индекс экономической свободы фонда Heritage Foundation. Обследование в рамках «века демократии» организации Freedom House. Индекс непрозрачности компании PricewaterhouseCoopers и другие показатели.

*Нормативные правовые акты и иные материалы, с учетом которых
подготовлены методические рекомендации по организации
антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. (ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ).
3. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (ратифицирована Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.
8. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
10. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
11. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».
12. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».
13. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».
14. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».
15. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».
16. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».
17. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».
18. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

19. Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

20. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

21. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

22. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

23. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

24. Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

25. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

26. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

27. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

28. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

29. Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

30. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

31. Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам».

32. Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

33. Указ Президента Российской Федерации от 18 декабря 2008 г. № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи».

34. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

35. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

36. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

37. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

38. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

39. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 561 «Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования».

40. Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, предъявляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

41. Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации».

42. Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460.

43. Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

44. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».

45. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

46. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

47. Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

48. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации».

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2005 г. № 509 «О порядке оплаты труда независимых экспертов, включаемых в составы аттестационной и конкурсной комиссий, образуемых федеральными государственными органами».

53. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 216 «О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений».

55. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 722 «Об утверждении Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд».

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 700 «О порядке сообщения работодателем при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение 2 лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы».

58. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р.

59. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

60. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)».

61. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. и плана мероприятий по реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.».

Список рекомендуемой литературы

1. Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав / Российская акад. наук, Институт государства и права. М.: Волтерс Клувер, 2009
2. Кобзева С.И. Источники права социального обеспечения России: монография. М.: Проспект, 2009.
3. Астанин В.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М.: Юридический центр Пресс, 2009.
4. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. М.: Волтерс Клувер, 2009.
5. Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М.: Деловой двор», 2009.
6. Хазанов С.Д., Помазуев А.Е. Антикоррупционная экспертиза: понятие, процедура и методика проведения // Российское право: образование, практика, наука. 2009, № 2.
8. Правовые акты: антикоррупционный анализ / отв. ред. В.Н. Найдено, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М.: Контракт; Волтерс Клувер, 2010;
9. Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М.: Волтерс Клувер, 2010.
10. Основные нормативные правовые акты по вопросам противодействия коррупции. М.: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2012.