Письмо Минтруда России №18-2/10/2-1490 от 19 марта 2013 г.

Комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции

I. Организация антикоррупционной деятельности в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, аппаратах избирательных комиссий муниципальных образований

С 2008 года в Российской Федерации проводится планомерная работа по формированию нормативной базы по профилактике и противодействию коррупции, отвечающей новейшим научным разработкам и современным международным требованиям прозрачности государственного управления. Для государственных и муниципальных служащих установлены четкие ограничения и запреты, определена ответственность за их нарушение. Наряду с этим выработан достаточный комплекс инструментов, обеспечивающих контроль за соблюдением антикоррупционных мер.

Теперь перед каждым федеральным государственным органом, государственным органом субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, аппаратом избирательной комиссии муниципального образования (далее – органы государственной власти и местного самоуправления) стоит задача эффективно использовать данные положения законодательства на практике. При этом весь массив норм антикоррупционного законодательства необходимо адаптировать таким образом, чтобы он функционировал в конкретном органе с учетом специфики реализуемых функций. Для этого должны быть использованы как правовые инструменты, напрямую вытекающие из федерального законодательства, так и любые организационные меры, объем которых не ограничен. Во многом возможность выбора организационного механизма возложена на правоприменителя и может различаться.

Для стимулирования активности в данной деятельности в Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 (далее – Национальный план противодействия коррупции), пристальное внимание уделяется работе, которая должна проводиться на федеральном и региональном уровнях непосредственно в органах государственной власти и местного самоуправления в целях недопущения коррупционных правонарушений или проявлений коррупционной направленности. Реализацию мероприятий, направленных на противодействие коррупции, необходимо осуществлять систематически на плановой основе.

В целях обеспечения единого подхода к организации антикоррупционной деятельности в федеральных органах исполнительной власти на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы 15 июня 2012 г. одобрен Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти. Данный документ содержит комплекс мероприятий, которые прямо предусмотрены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и поручениями.

Деятельность остальных федеральных государственных органов планируется с учетом положений Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, и Национального плана противодействия коррупции.

По итогам анализа информации о работе федеральных органов исполнительной власти по противодействию коррупции, включающей деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, аттестационных комиссий и подразделений кадровых служб органов государственной власти и местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений выявляются проблемы, связанные зачастую с неинициативным подходом к планированию и организации данной деятельности.

Результаты исследования показывают, что лишь небольшая часть федеральных органов исполнительной власти занимаются самостоятельным методическим сопровождением антикоррупционной деятельности по вопросам, напрямую не предусмотренным вышеуказанными программными документами.

Отсутствие культуры антикоррупционного поведения во многом порождает необратимые последствия. В этой связи вопросам идеологии борьбы с коррупцией, правовому просвещению и формированию правильных стереотипов поведения нужно уделять больше внимания.

В целях повышения эффективности организации и методической поддержки деятельности подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений подготовлен настоящий комплекс мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции, который рекомендуется к использованию органами государственной власти и местного самоуправления. При этом порядок реализации этих мер органам государственной власти и местного самоуправления необходимо устанавливать самостоятельно с учетом специфики их деятельности, на основании данного комплекса мер.

II. Описание мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции

Мероприятия по привлечению государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции предлагается осуществлять по следующим направлениям:

- привлечение государственных и муниципальных служащих к участию в обсуждении и разработке нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции;
- активизация участия государственных и муниципальных служащих в работе структурных подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений и комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссии), осуществляющих функции по противодействию коррупции;
- стимулирование государственных и муниципальных служащих к предоставлению информации о замеченных ими случаях коррупционных правонарушений, нарушениях требований к служебному поведению, ситуациях конфликта интересов;

- просвещение государственных и муниципальных служащих по вопросам антикоррупционной тематики и методическое обеспечение их профессиональной служебной деятельности.

1. Привлечение государственных и муниципальных служащих к участию в обсуждении и разработке нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции

На начальном этапе разработки акта органа государственной власти и местного самоуправления по вопросу противодействия коррупции сотрудникам подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, должностным лицам кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – подразделение), рекомендуется обеспечить информирование государственных (муниципальных) служащих о возможности участия в его подготовке. Для обсуждения полученных замечаний и предложений государственных (муниципальных) служащих по проекту нормативного правового акта предлагается при необходимости проводить рабочую встречу (серию встреч), заседания коллегий, соответствующих комиссий, офицерских собраний с участием представителей структурных подразделений государственного (муниципального) органа.

В ходе указанных мероприятий следует обсуждать возможные подходы к формулированию соответствующих норм и те трудности, которые могут возникнуть при их реализации на практике.

Представляется целесообразным проводить обсуждение как тех проектов актов, которые разрабатываются органом государственной власти и местного самоуправления самостоятельно, так и тех, которые разрабатываются на основе типовых нормативных правовых актов и методических рекомендаций.

Рекомендуется не реже одного раза в год проводить обсуждения практики применения антикоррупционного законодательства с сотрудниками органа государственной власти и местного самоуправления. В ходе встречи предлагается обсуждать, прежде всего, те трудности, с которыми государственные (муниципальные) служащие сталкиваются на практике при реализации тех или иных мер противодействия коррупции (представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; определение наличия личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов и т.д.).

Высказанные государственными (муниципальными) служащими замечания следует использовать при составлении писем в Минтруд России или государственный орган субъекта Российской Федерации по управлению государственной службой о разъяснении порядка применения законодательства.

Полученные по итогам направленных запросов разъяснения следует доводить до сведения государственных (муниципальных) служащих по внутренней электронной почте или под роспись, а также размещать в подразделе официального сайта органа государственной власти и местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», посвященном вопросам противодействия коррупции.

Подразделению необходимо уведомлять государственных (муниципальных) служащих органа государственной власти и местного самоуправления о возможности принять участие в публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов по

антикоррупционной тематике с использованием механизмов, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации.

2. Активизация участия государственных и муниципальных служащих в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, аттестационных комиссий, а также структурных подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений

В соответствии с пунктом 8 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821, в состав комиссии входят, в том числе государственные служащие из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения, других подразделений государственного органа, определяемые его руководителем. Аналогичный порядок формирования комиссии предусматривается и для муниципальных служащих.

В этой связи представляется целесообразным активно использовать данную возможность и последовательно привлекать к участию в работе комиссии государственных (муниципальных) служащих представителей структурных подразделений органа государственной власти и местного самоуправления.

При этом рекомендуется осуществлять регулярную ротацию, в рамках которой представитель структурного подразделения (за исключением подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения) входит в состав комиссии в течение одного года, после чего его место занимает представитель другого структурного подразделения.

Кроме того представляется целесообразным информировать государственных (муниципальных) служащих о дате предстоящего заседания комиссии и планируемых к рассмотрению на нем вопросах, а также способах направления в комиссию информации по данным вопросам.

В рамках установленных полномочий подразделений рекомендуется рассмотреть вопрос об организации в органах государственной власти и местного самоуправления общественных мероприятий, способствующих привлечению членов трудового коллектива к участию:

- в создаваемых инициативных группах, занимающихся формированием нетерпимого отношения к коррупции (в воинских коллективах к такой деятельности предлагается привлекать офицерские собрания);
- в программах наставничества над лицами, впервые поступающими на государственную (муниципальную) службу;
- в подготовке типовых ситуаций конфликта интересов и иных методических материалов по профилактике коррупции;
- в социологических опросах, направленных на оценку восприятия антикоррупционных мер и их эффективности;
- в конкурсах (на ведомственном и межведомственном уровнях) на лучшие творческие работы (письменные, художественные и т.д.) по тематике, связанной с противодействием коррупции;
- в других мероприятиях такого рода.

3. Стимулирование государственных и муниципальных служащих к предоставлению информации об известных им случаях коррупционных правонарушений, нарушениях требований к служебному поведению, ситуациях конфликта интересов

Стимулирование к сообщению представителю нанимателя (работодателю) информации о фактах коррупции, нарушениях требований к служебному поведению в первую очередь необходимо обеспечить посредством информирования государственных (муниципальных) служащих о существующих механизмах представления уведомления и его защиты, в том числе:

- закрепить в локальном акте, устанавливающем порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) об обращении к государственным (муниципальным) служащим в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, механизмы защиты заявителей, в том числе предусмотренные пунктами 6 и 12 Методических рекомендаций о порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений;
- разъяснять порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) об обращении к государственным (муниципальным) служащим в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, уделяя особое внимание предусмотренным механизмам защиты заявителей;
- довести до сведения государственных (муниципальных) служащих, что они имеют возможность уведомлять представителя нанимателя (работодателя) обо всех ставших им известными фактах совершения коррупционных правонарушений вне зависимости от того, обращался ли к ним кто-то лично.
- Также действенной мерой станет одновременное закрепление в локальном акте, устанавливающем порядок и виды поощрения и награждения органа государственной власти и местного самоуправления, специального вида поощрения лицу, способствующему раскрытию правонарушения коррупционной направленности (благодарственное письмо, внесение в книгу почета с выдачей соответствующего свидетельства и др.).

4. Просвещение государственных и муниципальных служащих по антикорруцпионной тематике и методическое обеспечение профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих

Необходимо разработать памятки по ключевым вопросам противодействия коррупции, затрагивающим всех или большинство государственных (муниципальных) служащих и предполагающих взаимодействие государственного (муниципального) служащего с органом государственной власти и местного самоуправления. К числу таких вопросов относятся, в частности:

- уголовная ответственность за дачу и получение взятки;
- получение подарков;
- урегулирование конфликта интересов;
- выполнение иной оплачиваемой работы;
- информирование о замеченных фактах коррупции и т.д.

Представляется целесообразным сформулировать памятки на основе типовых жизненных ситуаций. Памятки должны быть краткими, написанными доступным языком без использования сложных юридических терминов. Также в памятки необходимо включить сведения для правильной оценки соответствующей жизненной ситуации (например, разъяснять, что понимается под взяткой), порядок действий в данной ситуации, ссылки на соответствующие положения нормативных правовых актов.

Размещать памятки рекомендуется в подразделе официального сайта органа государственной власти и местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», посвященном вопросам противодействия коррупции в общедоступном формате (например, PDF). Распространять памятки следует как в электронной, так и в печатной форме.

Чтобы способствовать самостоятельному изучению гражданами, претендующими на замещение должностей государственной (муниципальной) службы, основ антикоррупционного законодательства рекомендуется организовывать в рамках проведения конкурсных процедур анкетирование, тестирование или иные методы оценки знания положений соответствующих нормативных правовых актов.

Кроме того, представляется целесообразной организация различных видов учебных семинаров (бесед, лекций, практических занятий) по вопросам противодействия коррупции.

Так, в частности, рекомендуется к проведению обязательный вводный семинар для граждан, впервые поступивших на государственную (муниципальную) службу. В ходе семинара необходимо разъяснить основные обязанности, запреты, ограничения, требования к служебному поведению, налагаемые на государственного (муниципального) служащего в целях противодействия коррупции, а также предоставить ему пакет соответствующих методических материалов и контактную информацию должностного лица или подразделения кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Вводный семинар рекомендуется провести в течение 30 календарных дней с момента поступления гражданина на должность государственной (муниципальной) службы.

Регулярные семинары (не реже одного раза в год) по ключевым вопросам противодействия коррупции, затрагивающим всех или большинство государственных (муниципальных) служащих и предполагающих взаимодействие с органом государственной власти и местного самоуправления. В ходе семинара важно уделить особое внимание порядку действий, которому государственные (муниципальные) служащие должны следовать для соблюдения положений законодательства, в том числе соответствующим административным процедурам, установленным нормативными правовыми актами, а также типичным вопросам, которые возникают в ходе исполнения антикоррупционного законодательства, детальному разбору отдельных наиболее сложных положений нормативных правовых актов и т.д. Регулярный семинар рекомендуется проводить не реже одного раза в год. Данное мероприятие может проводиться подразделениями как самостоятельно, так и с привлечением экспертов из научных организаций, образовательных учреждений. При этом ежегодный мониторинг уровня знаний антикоррупционного законодательства посредством анонимного опроса государственных (муниципальных) служащих позволит сформировать тематику и программы регулярных семинаров, а также покажет эффективность проводимых мероприятий.

Специальные семинары в случае существенных изменений законодательства в сфере противодействия коррупции, затрагивающих государственных (муниципальных) служащих. Основной целью такого семинара является ознакомление государственных (муниципальных) служащих с новыми правовыми нормами и подходам к их применению.

Беседа с государственным (муниципальным) служащими, увольняющимися с государственной (муниципальной) службы, чьи должности входили в перечень, установленный Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». В ходе беседы государственному (муниципальному) служащему следует разъяснить ограничения, связанные с его последующим трудоустройством, а также предоставить ему соответствующие методические материалы и контактную информацию подразделения.

Одним из дополнительных инструментов реализации отдельных мероприятий, предусмотренных настоящим комплексом мер, может
стать внутренний интернет-портал органа государственной власти и местного самоуправления, который возможно использовать для обеспечения обсуждения государственными (муниципальными) служащими проектов ведомственных нормативных правовых актов.

Кроме того, на внутреннем интернет-портале возможно проведение консультаций с государственными (муниципальными) служащими по вопросам выполнения и реализации требований антикоррупционного законодательства с помощью различных процедур: в режиме он-лайн по выделенному специальному адресу электронной почты, в режиме «вопрос-ответ» посредством размещения ответов на актуальные и часто задаваемые вопросы, в виде проведения он-лайн конференции с участием всех заинтересованных государственных (муниципальных) служащих. Также представляется целесообразным размещать на внутреннем интернет-портале разработанные ведомством формы (заявления), заполняемые государственными (муниципальными) служащими в случаях, предусмотренных антикоррупционным законодательством, методические рекомендации, памятки и разъяснения по вопросам антикоррупционной тематики.

III. Перечень мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих к противодействию коррупции

I. Привлечение государственных и муниципальных служащих к участию в обсуждении и разработке нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции	
1.	Информирование государственных муниципальных служащих о возможности участия в подготовке проектов актов по вопросам противодействия коррупции и проведение при необходимости рабочих встреч (серии встреч), заседаний коллегий, соответствующих комиссий, офицерских собраний с участием представителей структурных подразделений государственных (муниципальных) органов в целях организации обсуждения полученных предложений государственных (муниципальных) служащих по проектам актов.

2.	Проведение не реже одного раза в год обсуждений практики применения антикоррупционного законодательства с государственными (муниципальными) служащими органа государственной власти и местного самоуправления.
3.	Уведомление государственных (муниципальных) служащих органа государственной власти и местного самоуправления о возможности принять участие в публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов по антикоррупционной тематике с использованием механизмов, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации.
II. Активизация участия государственных и муниципальных служащих в работе структурных подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, аттестационных комиссий	
1.	Привлечение к участию в работе комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов государственных (муниципальных) служащих представителей структурных подразделений органа государственной власти и местного самоуправления.
2.	Организация регулярной ротации, в рамках которой представитель структурного подразделения (за исключением подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения) входит в состав комиссии в течение одного года, после чего его место занимает представитель другого структурного подразделения.
3.	Информирование государственных (муниципальных) служащих о дате предстоящего заседания комиссии и планируемых к рассмотрению на нем вопросах, а также способах направления в комиссию информации по данным вопросам.
III. Стимулирование государственных и муниципальных служащих к предоставлению информации об известных им случаях коррупционных правонарушений, нарушений требований к служебному поведению, ситуациях конфликта интересов	
1.	Закрепление в локальном акте, устанавливающем порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) об обращении к государственным (муниципальным) служащим в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, механизмы защиты заявителей, в том числе предусмотренные пунктами 6 и 12 Методических рекомендаций о порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений[1];

2.	Разъяснение порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) об обращении к государственным (муниципальным) служащим в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, уделяя особое внимание предусмотренным механизмам защиты заявителей.
3.	Доведение до сведения государственных (муниципальных) служащих, что они не только должны уведомлять представителя нанимателя (работодателя) об обращении к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, но также могут предоставлять информацию обо всех ставших им известными фактах совершения коррупционных правонарушений вне зависимости от того, обращался ли к ним кто-то лично.
4.	Закрепление в локальном акте, устанавливающем порядок и виды поощрения и награждения органа государственной власти и местного самоуправления, специального вида поощрения лицу, способствующему раскрытию правонарушения коррупционной направленности (благодарственное письмо, внесение в книгу почета с выдачей соответствующего свидетельства и др.).
IV. Просвещение государственных и муниципальных служащих по антикорруцпионной тематике и методическое обеспечение профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих	
1.	Разработка памяток по ключевым вопросам противодействия коррупции, затрагивающим всех или большинство государственных (муниципальных) служащих и предполагающих взаимодействие государственного (муниципального) служащего с органом государственной власти и местного самоуправления.
2.	Организация в рамках проведения конкурсных процедур анкетирования, тестирования или иных методов оценки знания положений основ антикоррупционного законодательства.
3.	Обеспечение организации различных видов учебных семинаров по вопросам противодействия коррупции: - вводного семинара для граждан, впервые поступивших на государственную (муниципальную) службу; - регулярных семинаров по ключевым вопросам противодействия коррупции, затрагивающим всех или большинство государственных (муниципальных) служащих и предполагающих взаимодействие с органом государственной власти и местного самоуправления;

	- специальных семинаров в случае существенных изменений законодательства в сфере противодействия коррупции, затрагивающих государственных (муниципальных) служащих.
4.	Проведение регулярной работы по разъяснению исполнения требований антикоррупционного законодательства государственным (муниципальным) служащими, увольняющимися с государственной (муниципальной) службы, чьи должности входили в перечень, установленный Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

---

[1] Методические рекомендации о порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, включающие перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, вопросы организации проверки этих сведений и порядка регистрации уведомлений, разработаны Минздравсоцразвития России и письмом от 20 сентября 2010 г. № 7666-17 направлены в федеральные государственные органы для использования в работе.