УТВЕРЖДЕНЫ
распоряжением
Контрольно-счетной палаты
Наро-Фоминского городского округа
от 27 декабря 2017 г. № 60
(в редакции распоряжения КСП
от 28.07.2023 № 23)

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В РАМКАХ ПРОВЕДЕНИЯ КОНТРОЛЬНЫХ И ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИХ
МЕРОПРИЯТИЙ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ
НАРО-ФОМИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА

Содержание

1.	Общие положения	3
2.	Основные понятия, используемые в настоящих рекомендациях	3
3.	Коррупциогенные факторы, порождающие коррупционные правонарушения	5
4.	Виды, механизмы выявления и оценки коррупционных рисков в различных сферах деятельности, в том числе, связанной с использованием бюджетных средств	5
5	Место и роль Контрольно-счетной палаты в единой системе противодействия коррупции	11
6	Реализация Контрольно-счетной палатой информации о выявленных коррупциогенных признаках	12
7	Выявление при проведении контрольного мероприятия в действиях (бездействии) должностных лиц объекта контроля коррупциогенных признаков	14
8	Выявление коррупциогенных признаков в ходе контрольных мероприятий при анализе положений действующих нормативных правовых актов	16

1. Общие положения

1.1. Настоящие методические рекомендации (далее – рекомендации) разработаны с учетом требований Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", Типовых методических указаний по осуществлению мер противодействия коррупции в рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий муниципальными контрольно-счетными органами, утвержденных решением Президиума Союза МКСО 12.12.2011 (протокол 6(26)), для применения сотрудниками Контрольно-счетной палаты Наро-Фоминского городского округа (далее - Контрольно-счетная палата) при проведении мероприятий в целях выявления и устранения проявлений коррупции.

1.2. Частью 4 статьи 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одной из организационных основ противодействия коррупции предусмотрено осуществление органами местного самоуправления противодействия коррупции в пределах своих полномочий.

1.3. В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится органами местного самоуправления в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

1.4. Исключен распоряжением КСП от 28.07.2023 № 23.

1.5. Настоящие рекомендации не регламентируют проведение Контрольно-счетной палатой антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов Наро-Фоминского городского округа в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», но нацеливают на выявление коррупциогенных признаков (рисков) при проведении анализа положений действующих нормативных правовых актов в рамках утвержденной программы мероприятия.

(пункт 1.5. в редакции распоряжения КСП от 28.07.2023 № 23).

2. Основные понятия, используемые в настоящих рекомендациях

2.1. Коррупция (коррупционные правонарушения):

- злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного

имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

- совершение деяний, указанных в абзаце втором настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

(абзац третий пункта 2.1. в редакции распоряжения КСП от 28.07.2023 № 23).

2.2. Коррупциогенный фактор – явление или совокупность явлений, объективные и субъективные предпосылки, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их распространению; положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым, создающие условия для проявления коррупции.

2.3. Коррупциогенные признаки – нормативные правовые конструкции актов законодательства и (или) изданные во исполнение их распорядительные акты, создающие возможности для совершения коррупционных правонарушений в процессе реализации положений нормативного правового акта, а также действия (бездействие) должностных лиц, дающие основания предполагать о совершении коррупционного правонарушения.

2.4. Должностное лицо – лицо, замещающее в органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций.

2.5. Противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

- по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

2.6. Коррупционный риск – наличие обстоятельств, провоцирующих должностных лиц муниципальных органов, учреждений, организаций на незаконное использование должностного положения в целях получения выгоды для себя или третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу, другим физическим лицам.

3. Коррупциогенные факторы, порождающие коррупционные правонарушения

3.1. Коррупция как общественное явление обусловлено существованием коррупциогенных факторов в государстве и обществе.

Эти факторы могут быть объективными и субъективными относительно должностного лица, совершившего коррупционное правонарушение. Побудительные мотивы к неправомерному поведению должностного лица порождаются как недостатками государственной политики и кризисным состоянием общества, так и недостатками в организации работы отдельного учреждения (предприятия) и особенностями личности правонарушителя, создающими широкие возможности для неправомерного извлечения личной выгоды.

3.2. Субъективными коррупциогенными факторами могут являться:

- низкий уровень профессиональной квалификации вышестоящих руководителей правонарушителя (или иных контролирующих его лиц) и, как следствие, бесконтрольность отдельного должностного лица при выполнении им своих должностных обязанностей;
- наличие тесных неформальных отношений между должностными лицами в системе органов государственного и муниципального управления и экономики, «семейственность»;
- явное несоответствие важности решаемых вопросов и низкого уровня оплаты труда отдельного должностного лица;
- чрезмерная служебная загруженность отдельного должностного лица, не позволяющая надлежащим образом исполнять ему все свои должностные обязанности;
- тяжелая жизненная ситуация в которой находится должностное лицо, разрешение которой требует значительных расходов, явно несоразмерных его легальным доходам.

3.3. Все вышеуказанные коррупциогенные факторы могут спровоцировать совершение коррупционных правонарушений, однако с точки зрения действующего законодательства они не являются основаниями для освобождения виновного лица от ответственности.

4. Виды, механизмы выявления и оценки коррупционных рисков в различных сферах деятельности, в том числе, связанной с использованием бюджетных средств

4.1. Любой вид деятельности, в том числе связанной с использованием бюджетных средств, подвержен коррупционным рискам, порождаемым различными причинами.

К коррупционным рискам, имеющим технические причины, относятся:

- недееспособная система запретов и ограничений, налагаемых на лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, и государственных и муниципальных служащих;
- независимость и закрытость принятия решений;

- наличие в правовой и организационной системах положений, способствующих созданию административных барьеров;

- громоздкая система отчетности государственных и муниципальных органов;

- избыточность государственных функций;

- низкая эффективность внутреннего и внешнего контроля за деятельностью государственных, муниципальных органов и учреждений, их должностных лиц;

- отсутствие административных и должностных регламентов;

- несовершенство механизмов обратной связи между гражданами и органами контроля и надзора.

К рискам, имеющим причины социальной направленности, относятся:

- значительный разрыв в оплате труда работников государственного (муниципального) и частного секторов;

- нестимулирующий характер предоставляемых льгот и гарантий для работников государственного (муниципального) сектора;

- слабая правовая защищенность работников государственных (муниципальных) органов, а также лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам.

К рискам, имеющим причины экономической направленности, относится низкий уровень конкуренции.

4.2. Выявление и оценка коррупционных рисков производятся:

- на подготовительном этапе контрольного и экспертно-аналитического мероприятия при формировании программы мероприятия;

- во время проведения контрольного и экспертно-аналитического мероприятия на объекте, если это соответствует одной из целей мероприятия, или при проведении аудита эффективности реализации программ по противодействию коррупции.

4.3. Оценка коррупционных рисков осуществляется для того, чтобы:

- выявить и оценить факторы, создающие возможности совершения коррупционных действий и (или) принятия коррупционных решений;

- определить эффективность механизма действия внутреннего контроля по снижению или устранению коррупциогенных факторов;

- выработать рекомендации по снижению или устранению коррупциогенных факторов;

- предложить руководству объекта контроля утвердить перечень мероприятий, направленных на снижение или устранение коррупционных рисков и совершенствование управленческого процесса.

4.4. При выявлении и оценке коррупционных рисков следует учитывать определенные признаки, создающие дополнительные условия для коррупции в сферах деятельности объекта контроля:

- высокая степень свободы принятия решений, вызванная спецификой работы;

- интенсивность контактов с гражданами и организациями;

- оплата услуг для государственных нужд, которые муниципальные органы, учреждения и организации могут выполнять сами согласно утвержденному положению (уставу);

- отсутствие реализации результатов выполненных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (в том числе маркетинговых исследований и услуг) или мероприятий по их внедрению;

- подписание муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг не руководителем, а по доверенности заместителем или иным лицом, в функциональных обязанностях которого не предусмотрено осуществление таких действий и ответственности за их совершение;

- наличие полномочий, связанных с распределением больших объемов финансовых средств

(абзацы восемь-одиннадцать пункта 4.4. исключены распоряжением КСП от 28.07.2023 № 23).

4.5. О наличии коррупционных рисков в сферах деятельности, связанных с использованием бюджетных средств, могут свидетельствовать:

- непрозрачность доходных и расходных статей бюджета муниципального образования в связи с имеющимися недостатками в бюджетной классификации Российской Федерации;

- отсутствие порядка и правил использования бюджетных средств в связи с недостатками нормативного правового регулирования в контролируемой сфере использования бюджетных средств;

- необъяснимое увеличение расходов (субсидий) или уменьшение доходов, которые подлежат перечислению в бюджет, у подведомственных муниципальных унитарных предприятий и учреждений;

- отсутствие ведомственных приказов по установлению нормативов отчислений части чистой прибыли в муниципальный бюджет муниципальных унитарных предприятий или установление крайне низких нормативов таких отчислений;

- отсутствие или недостатки должностных регламентов у лиц, принимающих решения о направлениях использования бюджетных средств;

(абзац шестой пункта 4.5. в редакции распоряжения КСП от 28.07.2023 № 23)

- отсутствие или недостатки нормативных правовых документов, регламентирующих порядок согласования (одобрения), а также совершения сделок с муниципальным имуществом, находящимся в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий и оперативном управлении учреждений, в случаях, когда такое согласование (одобрение) предусмотрено законодательством или уставами муниципальных унитарных предприятий и учреждений.

(абзац седьмой пункта 4.5. в редакции распоряжения КСП от 28.07.2023 № 23)

4.6. Для выявления коррупционных рисков во время проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия на объекте контроля следует получить ответы на следующие вопросы:

- в достаточной ли степени описаны процедуры выполнения обязанностей должностными лицами?

- в каких ситуациях возможен конфликт интересов?

- достаточно ли четко прописан процесс принятия решений?

- какие факторы, помимо свойств личного характера, не позволяют сотрудникам объекта контроля заниматься коррупционной деятельностью?

- вовлечен ли объект контроля в процесс принятия окончательных и независимых решений?

- имели ли место случаи коррупции в проверяемом объекте?

- достаточен ли контроль за процессом принятия решений?

- достаточен ли контроль за сотрудниками и результатами их работы?

Данный перечень вопросов не является исчерпывающим и может быть дополнен с учетом специфики деятельности муниципального органа. Ответы на указанные вопросы могут дать достаточно точную картину заложенных в объекте контроля потенциальных условий и факторов, способствующих совершению коррупционных действий.

4.7. Механизм выявления коррупционных рисков в муниципальном органе содержит следующие необходимые элементы:

- установление перечня потенциально коррупциогенных сфер деятельности органа;

- выделение отдельных полномочий муниципального служащего, при выполнении которых существует вероятность возникновения коррупционных проявлений или действий;

- формирование перечня коррупциогенных должностей в муниципальном органе;

- выявление скрытых потенциальных возможностей системы местного самоуправления, способствующих коррупционным проявлениям со стороны должностных лиц;

- выявление коррупциогенных норм законодательства.

4.8. В перечне сфер деятельности муниципальных органов можно выделить направления деятельности, которые содержат повышенный уровень коррупционных рисков:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;

- формирование, исполнение и контроль за исполнением бюджета;

- управление и распоряжение объектами муниципальной собственности (здания, строения, сооружения), в том числе по вопросам аренды, безвозмездного пользования и приватизации этих объектов;

- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе по вопросам аренды и продажи этих участков;

- управление и распоряжение жилищным фондом, в том числе по вопросам заключения договоров социального, коммерческого найма, найма специализированного жилого фонда;

- предоставление муниципальных гарантий, бюджетных кредитов, субсидий, субвенций, дотаций, управление бюджетным долгом.

Повышенный уровень коррупционных рисков содержится также в отдельных экономических и социальных сферах:

- транспорт и дорожное хозяйство;
- строительство и капитальный ремонт;
- природно-ресурсное регулирование;
- энергетика и нефтегазовый комплекс;
- агропромышленный комплекс;
- жилищно-коммунальный комплекс;
- здравоохранение;
- образование.

Высокий уровень коррупционных рисков присутствует в процессах и процедурах:

- принятия нормативных правовых актов;
- выдачи лицензий, разрешений на проведение отдельных видов работ;
- назначения на муниципальные должности, включая проведение аттестации, квалификационных экзаменов муниципальных служащих, конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной службы и включения муниципальных служащих в кадровый резерв.

4.9. Обязательной оценке на коррупционность подлежат контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные функции и полномочия объекта контроля, а также нормотворческие полномочия объекта контроля.

К контрольным функциям и полномочиям объекта контроля относятся функции и полномочия, связанные с осуществлением проверок законности деятельности различных субъектов (объекты контроля - инспекции, ревизионные управления, и прочие, осуществляющие контроль и надзор в определенных сферах).

К разрешительным функциям и полномочиям объекта контроля относятся функции и полномочия, связанные с выдачей документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (удостоверений, лицензий, разрешений, свидетельств об аккредитации и т.п.) К данным полномочиям условно можно отнести полномочия, связанные со сдачей объектов муниципальной собственности в аренду, с приватизацией муниципальной собственности, распределением бюджетных средств (например, закупки для муниципальных нужд), а также с согласованием (одобрением) сделок с муниципальным имуществом, находящимся в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий и оперативном управлении муниципальных учреждений (в случаях, предусмотренных законодательством или уставами указанных организаций).

К регистрационным функциям и полномочиям объекта контроля относятся функции и полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов (налогоплательщиков, лицензиатов). К данным полномочиям также могут быть отнесены полномочия по выдаче свидетельств на получение субсидий на строительство и приобретение жилья, о постановке на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении и т.п.

К юрисдикционным функциям и полномочиям объекта контроля относятся функции и полномочия должностного лица муниципального органа, осуществляемые в целях применения мер административно-правовой ответственности (например, наложение административных штрафов).

К нормотворческим функциям и полномочиям объекта контроля относятся функции и полномочия по принятию нормативных правовых актов.

4.10. При выявлении коррупционных рисков непосредственно во время проведения контрольного мероприятия на объекте контроля следует сформировать перечень муниципальных должностей и должностей муниципальной службы, наиболее подверженных коррупционным рискам.

Перечни коррупциогенных должностей напрямую связаны с указанными выше потенциально опасными коррупционными сферами деятельности муниципального органа или муниципального служащего.

В перечень коррупционных должностей входят должности, связанные с:

- принятием нормативных правовых актов;
- осуществлением контрольных и надзорных мероприятий;
- подготовкой и принятием решений о распределении бюджетных средств, межбюджетных трансфертов, а также распределением ограниченных ресурсов (квот, участков недр и др.);
- непосредственным предоставлением государственных (муниципальных), бюджетных услуг;
- подготовкой и принятием решений, по осуществлению закупок для муниципальных нужд;
- подготовкой и принятием решений по выдаче лицензий и разрешений;
- осуществлением регистрационных действий;
- подготовкой и принятием решений по целевым, инвестиционным программам, капитальным вложениям и другим программам, предусматривающим выделение бюджетных средств;
- иными контрольно-разрешительными действиями.

4.11. На основе полученных данных в ходе проведения мероприятия следует рекомендовать руководству объекта контроля принятие необходимых дополнительных мер, утверждение перечня мероприятий, направленных на снижение коррупционных рисков: (пункт 4.11. в редакции распоряжения КСП от 28.07.2023 № 23)

- минимизировать непосредственное взаимодействие муниципальных служащих с гражданами и организациями, например, через механизм "одного окна" или системы электронного обмена информацией;
- детально регламентировать процедуры взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями муниципальных, бюджетных услуг) путем утверждения объектом контроля административных регламентов;
- раздробить административные процедуры на дополнительные стадии, и закрепить их за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля;

- создать особые механизмы регулирования муниципальных функций и назначения на должности муниципальной службы с высокой степенью коррупциогенности.

4.12. Исключен распоряжением КСП от 28.07.2023 № 23.

5. Место и роль Контрольно-счетной палаты в единой системе противодействия коррупции

5.1. Основные функции Контрольно-счетной палаты в соответствии с действующим законодательством, направлены на предотвращение и устранение:

- неправомерного и неэффективного использования бюджетных средств и муниципального имущества,
- необоснованного предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов, муниципальных гарантий,
- на повышения уровня законности и эффективности формирования доходов бюджета.

Коррупция по своим последствиям неизбежно приводит к прямым и косвенным потерям бюджетных средств, муниципальной собственности, вносит дезорганизацию в деятельность органов местного самоуправления. Противодействие коррупции является неотъемлемой частью полномочий Контрольно-счетной палаты, а устранение такого явления - одним из важнейших условий осуществления процессов формирования и исполнения бюджета Наро-Фоминского городского округа наиболее законным и эффективным образом.

5.2. Противодействие коррупции Контрольно-счетной палатой должно осуществляться в строгом соответствии с правами и обязанностями должностных лиц Контрольно-счетной палаты, условиями и порядком их осуществления, установленными Положением о Контрольно-счетной палате и иными муниципальными правовыми актами.

В этой связи, противодействие коррупции может осуществляться в следующих формах:

- выявление при проведении контрольных мероприятий коррупционных рисков в деятельности объекта контроля и коррупциогенных признаков в нормативных правовых актах, а также инициирование их устранения;
- выявление коррупционных рисков, коррупциогенных признаков в действиях (бездействии) должностных лиц проверяемых объектов. Направление соответствующей информации в вышестоящие органы для проведения служебной проверки и применения мер дисциплинарной ответственности к виновным или в правоохранительные органы для установления факта совершения коррупционного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена Уголовным кодексом Российской Федерации или Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;

- осуществление установленных действующим законодательством административных процедур по противодействию коррупции среди должностных лиц Контрольно-счетной палаты.

(абзац пятый пункта 5.2 в редакции распоряжения КСП от 28.07.2023 № 23)

5.3. Полномочия Контрольно-счетной палаты на осуществление внешнего муниципального финансового контроля в форме проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий дают возможность выявлять в основном коррупционные риски, коррупциогенные факторы или признаки (причем не во всех случаях), но не позволяют достоверно установить факт совершения коррупционного правонарушения.

(пункт 5.3. в редакции распоряжения КСП от 28.07.2023 № 23)

Состав коррупционного уголовного или административного правонарушения (событие, место, мотив, цель, способ, степень вины) может быть установлен только в процессе дознания, предварительного и судебного следствия.

5.4. Вместе с тем, отдельные коррупционные правонарушения, за совершение которых предусмотрена дисциплинарная ответственность, могут быть установлены, не выходя за рамки контрольных мероприятий, проводимых Контрольно-счетной палатой. Например, такие, как: нарушение запретов, связанных с муниципальной службой или замещением муниципальной должности (осуществление предпринимательской деятельности, замещение муниципальным служащим выборной должности в органах власти любого уровня, использование муниципального имущества в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, или передача его в пользование другим лицам и прочие).

6. Реализация Контрольно-счетной палатой информации о выявленных коррупциогенных признаках

6.1. Тот или иной выявленный коррупциогенный признак может быть обусловлен причинами, не связанными с коррупцией, например:

(абзацы первый и второй пункта 6.1 в редакции распоряжения КСП от 28.07.2023 № 23)

- несоответствие должностного лица замещаемой должности по своему уровню профессиональной подготовки, опыту работы, состоянию здоровья;

- халатное отношение к исполнению служебных обязанностей, бесхозяйственность, расточительность, погоня за незаслуженной популярностью (популизм);

- принятие решений должностным лицом в условиях чрезвычайной ситуации или иных нестандартных обстоятельств (авария, пожар, преступное посягательство, внезапная угроза жизни или здоровью граждан и т.п.).

6.2. В связи с этим, обстоятельства, содержащие коррупциогенные признаки в действиях должностных лиц, но которые не образуют самостоятельного правонарушения, должны быть максимально подробно описаны в акте проверки (с указанием реквизитов документов, сведений о лицах их подписавших), без какой-либо

оценки (квалификации), поскольку такие коррупциогенные признаки носят характер предположений.

Комментарии Контрольно-счетной палаты о вероятности совершения коррупционного правонарушения должны быть изложены в информации о выявленных коррупциогенных признаках, которая направляется в вышестоящий орган для проведения служебного расследования и (или) в органы прокуратуры для соответствующей оценки и проведения дополнительных проверок в порядке, определенном статьями 144, 145 УПК РФ. В соответствии с частью 6 статьи 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» органы прокуратуры Российской Федерации координируют деятельность всех правоохранительных органов Российской Федерации по борьбе с коррупцией.

6.3. Следует отметить, что в соответствии с частью 5 статьи 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» по решению Президента России могут формироваться специальные органы по реализации государственной политики в области противодействия коррупции в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных лиц.

(пункт 6.3 в редакции распоряжения КСП от 28.07.2023 № 23)

В соответствии с Указом Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции», законодательными актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами на муниципальном уровне могут создаваться специальные органы (советы, комиссии) по противодействию коррупции, в функции которых входит:

- совершенствование и систематизация работы по предупреждению, пресечению коррупционных правонарушений и злоупотреблений иного вида в деятельности органов местного самоуправления, муниципальных органов, муниципальных предприятий и учреждений, а также в деятельности лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы;

- устранение причин и условий, способствующих возникновению коррупции на территории муниципального образования;

- оптимизация и повышение результативности деятельности органов местного самоуправления, муниципальных органов, муниципальных предприятий и учреждений, а также обеспечение их служебного взаимодействия и согласованности действий;

- совершенствование и выбор оптимальных правовых, экономических и организационных механизмов функционирования органов местного самоуправления в целях устранения причин и условий, способствующих возникновению и распространению коррупции.

В этой связи Контрольно-счетной палатой информационное письмо по результатам проведенной проверки в случае выявления признаков коррупционного правонарушения направляется и в такой орган.

7. Выявление при проведении контрольного мероприятия в действиях (бездействии) должностных лиц объекта контроля коррупциогенных признаков

7.1. В ходе контрольного мероприятия, как правило, выявляются коррупционные риски на основании изучения действующих правовых актов и учредительных документов юридического лица, регулирующих область проверяемых вопросов, и в целом деятельность объекта контроля. При проведении анализа в отношении правовых актов органов местного самоуправления и учредительных документов юридического лица следует руководствоваться пунктом 8 настоящих рекомендаций.

7.2. Для выявления коррупциогенных признаков в действиях (бездействии) должностных лиц объекта контроля практическую помощь могут оказать выявленные коррупционные риски (в соответствии с пунктом 4 настоящих указаний) и результаты анализа правовых актов, проведенного в соответствии с пунктом 8.2. настоящих рекомендаций.

Наличие коррупционных рисков и коррупциогенных признаков правовых актов должны сориентировать на углубленную проверку соответствующего аспекта деятельности объекта контроля или его должностного лица.

7.3. Коррупциогенными признаками в действиях должностных лиц объекта контроля могут быть следующие выявленные при проверке факты:

- широкое (многократное) использование коррупциогенных признаков нормативного правового акта для принятия соответствующих решений и осуществления расходов бюджетных средств, получения доходов и использования имущества;

- необоснованное затягивание решения вопроса сверх установленных сроков (волокита) при принятии решений, связанных с реализацией прав граждан или юридических лиц, решение вопроса во внеочередном порядке в отношении отдельного физического или юридического лица при наличии значительного числа очередных обращений;

- совершение частых или крупных следок с субъектами предпринимательской деятельности, владельцами которых или руководящие должности в которых замещают родственники должностных лиц объекта контроля или лица, связанные с ними тесными неформальными отношениями;

- заключение гражданско-правового договора (контракта) на крайне невыгодных для муниципального учреждения или предприятия условиях (установление в договоре необычно высокой неустойки за просрочку оплаты товаров, работ или услуг, права поставщика в одностороннем порядке изменять цену, перечень товаров, работ или услуг, сроки исполнения своих обязательств, установление неконкретных обязательств поставщика, отсутствие мер обеспечения исполнения обязательств поставщиком, исполнителем, подрядчиком и т.п.);

- начисление и выплата заработной платы в повышенном размере по сравнению с оплатой труда по аналогичным должностям, работникам, являющимся родственниками должностных лиц объекта контроля или связанными с ними тесными неформальными связями, установление им дополнительных льгот и преимуществ (кроме того, сам факт

наличия близкого родства или свойства со служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому в соответствии со статьей 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» является основанием для увольнения гражданского служащего»);

- совершение финансово-хозяйственных операций с очевидными даже не для специалиста нарушениями действующего законодательства, т.е. для недопущения которых не требовалось специальных знаний в области права или финансов (например, выдача субсидии или социальной выплаты гражданину при отсутствии документов устанавливающих его личность или подтверждающих право на получение субсидии или выплаты; выплата заработной платы или компенсационных выплат не работающему в организации физическому лицу, оплата за счет бюджетных средств услуг общественного питания, развлечений, транспортных услуг, туристических или санаторно-курортных путевок, приобретение одежды, оплата иных личных нужд в интересах лиц, не имеющих законного права на данные меры профессиональной или социальной защиты и т.п.);

- подписание договоров и платежно-расчетных документов заместителем руководителя юридического лица или неуполномоченным лицом при нахождении руководителя юридического лица при исполнении своих должностных обязанностей;

- нахождение дорогостоящего имущества объекта контроля по месту жительства руководителя или иного должностного лица с ведома руководителя (например, хранение оргтехники в жилом помещении, стоянка служебного автомобиля в жилом дворе или гараже, принадлежащим должностному лицу и т.п.);

- передача имущества, находящегося в оперативном управлении или хозяйственном ведении муниципального учреждения или предприятия в безвозмездное временное пользование физических или юридических лиц как с оформлением документов, так и без таковых (фактическое пользование);

- передача в аренду или отчуждение муниципального имущества по ценам значительно ниже рыночных (как по результатам проведенных торгов, так и без них);

- передача муниципального имущества в аренду или доверительное управление без проведения конкурентных процедур, в случаях, когда обязательность их проведения законодательно установлена;

(абзац двенадцатый пункта 7.3 в редакции распоряжения КСП от 28.07.2023 № 23)

- нарушение требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", которые могли повлиять на выбор поставщика товаров, работ или услуг;

- приобретение товаров, работ или услуг формально без нарушений требований указанного закона, но при этом:

а) по ценам, значительно выше рыночных;

б) товары, работы и услуги приобретены по рыночным ценам, но при отсутствии реальной потребности организации в данных товарах, работах или услугах (например, отсутствуют надлежащие условия для эксплуатации или хранения имущества или использование такого имущества не соответствует видам деятельности организации);

в) товары или материальный результат работ или услуг приобретены по рыночным ценам, но их потребительские свойства, качество или комплектность значительно ниже обычно предъявляемых требований или совсем не позволяют использовать их по назначению (например, физически или морально устаревшее оборудование, истекший срок годности продукции);

- заключение договоров (контрактов) на поставку товаров, работ или услуг для муниципальных нужд, которые предусматривают полную (или в значительной части) предварительную оплату при длительных сроках исполнения обязательств поставщиком, подрядчиком, исполнителем и расторжение таких договоров по соглашению сторон до наступления срока поставки с возвратом уплаченной предварительной оплаты после длительного безвозмездного пользования поставщиком муниципальными денежными средствами;

- бездействие должностных лиц объекта контроля, являющегося муниципальным заказчиком, при грубом нарушении поставщиком товаров, работ или услуг условий муниципального контракта (не взыскание неустойки за длительную просрочку исполнения обязательств, причиненных убытков, не обращение в судебные органы для понуждения к исполнению обязательства).

7.4. В ходе контрольных мероприятий могут быть выявлены и иные коррупциогенные признаки в действиях должностных лиц объектов контроля, общими характерными чертами которых являются:

а) возможность получения неправомерной материальной выгоды или иных благ контактирующими с должностным лицом юридическими или физическими лицами;

б) действия (бездействие) должностного лица вынуждают неправомерным способом получить причитающиеся по закону юридическому или физическому лицу материальные или иные блага.

8. Выявление коррупциогенных признаков в ходе контрольных мероприятий при анализе положений действующих нормативных правовых актов

8.1. При проведении контрольных мероприятий рекомендуется рассмотреть вопрос о наличии коррупциогенных признаков в положениях действующего муниципального нормативного правового акта, регулирующего вопросы, являющиеся предметом проверки или экспертно-аналитического мероприятия.

Следует отметить, что нормы, содержащие коррупциогенные признаки в исследуемых положениях правового акта, как правило, не противоречат действующему законодательству и их наличие следует относить к недостаткам исследуемого документа. Причем, в большинстве случаев такие недостатки не могут быть квалифицированы как несоответствие действующему законодательству.

8.2. Отдельными признаками, свидетельствующими о коррупциогенном характере положений нормативных правовых актов, являются:

а) установление широких дискреционных полномочий должностных лиц, т.е. позволяющих принимать различные решения по усмотрению должностного лица («широта административного усмотрения»).

В нормативном правовом акте могут содержаться положения:

- представляющие несколько возможных вариантов решения по выбору должностного лица без точного определения условий для принятия того или иного решения;

- содержащие открытый перечень оснований для принятия того или иного решения или открытый перечень документов, необходимых для принятия решения (формулировки «иные необходимые документы или сведения», «в иных случаях», «другие расходы»);

- содержащие субъективно-оценочные основания для принятия положительного или отрицательного решения по соответствующему вопросу (формулировки «сведения не соответствуют действительности», «представлены не в полном объеме», «в случаях нетерпящих отлагательств», «при острой потребности», «допускается в исключительных случаях» и т.п.);

- устанавливающие необоснованно продолжительные сроки (или временные диапазоны), в течение которых должностное лицо должно принять решение в отношении юридического или физического лица;

- не предусматривающие никаких сроков для принятия должностным лицом того или иного решения;

- устанавливающие продолжительность срока, в течение которого должностным лицом принимается решение в отношении физических или юридических лиц, без указания порядка его исчисления (начала течения срока и т.п.).

б) наличие пробелов в регулировании отдельных вопросов.

В нормативном правовом акте могут отсутствовать нормы, касающиеся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за должностным лицом функции, четко определенной административной процедуры принятия решения (совершения определенных действий) или употребляться термины и понятия, не имеющие официального толкования и т.п. При этом, регулирование указанных вопросов отсутствует и в других действующих нормативных правовых актах. Подобное «упущение» создает возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны должностных лиц и совершения ими действий по собственному усмотрению.

в) наличие в нормативном правовом акте положений, допускающих двойное толкование.

В нормативном правовом акте могут использоваться двусмысленные или неустоявшиеся термины, понятия и формулировки, категории оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, допускающие различные трактовки, и что повышает вероятность произвольного применения нормы.

г) наличие в нормативном правовом акте бланкетных (отсылочных) норм, предполагающих регулирование освещаемых вопросов другими правовыми актами.

В нормативном правовом акте может быть отсылочная норма как к действующим, так и к еще не принятым нормативным правовым актам.

При этом в действующем акте, на который делается ссылка, может отсутствовать порядок регулирования конкретного вопроса или мера ответственности, к которой отсылает бланкетная норма (например, использование формулировки «несет ответственность, предусмотренную уголовным законодательством» при отсутствии в Уголовном кодексе Российской Федерации соответствующего основания и мер ответственности, или формулировки «в установленном порядке», тогда как данный порядок ни одним действующим правовым актом не установлен и не ясно, когда и каким органом власти он должен быть установлен).

Данный недостаток создает условия для:

- произвольной трактовки нерегулируемой сферы;

- возможности безнаказанного нарушения норм правового акта;

- умышленного введения в заблуждение физических лиц или представителей юридических лиц относительно правового значения нормы акта.

В случае отсылки к нормативным правовым актам, которые еще должны быть приняты, необходимо оценить степень обоснованности наличия в исследуемых положениях правового акта отсылочных норм с учётом возможности:

- включения тех норм, которые предполагалось изложить в другом правовом акте, непосредственно в исследуемый правовой акт;

- установления правовым актом основных направлений правового регулирования вопросов, регламентируемых другим правовым актом (определение рамочных положений);

И, кроме того, проанализировать:

- относится ли к полномочиям органа, на который сделана ссылка в бланкетной норме, регулирование соответствующих вопросов;

- степень участия этого органа в непосредственной реализации положений принимаемого акта. Передача полномочий разработки и принятия соответствующего акта, непосредственно тому органу, который будет впоследствии заниматься его реализацией, способствует созданию условий, удобных в первую очередь для этого органа, что может негативно отразиться на реализации основного нормативного правового акта.

д) наличие коллизий (расхождений, противоречий) между отдельными положениями внутри нормативного правового акта, а также между указанными положениями и нормами действующих нормативных правовых актов равных ему по юридической силе.

Наличие коллизий позволяет должностному лицу произвольно, по собственному усмотрению, выбирать норму, подлежащую применению. Для обнаружения коллизии необходимо провести анализ не только рассматриваемых положений нормативного

правового акта, но и нормативных актов различных уровней по сходным отношениям и смежным отраслям.

8.3. Перечень вышеуказанных коррупциогенных признаков не является исчерпывающим. В ходе проведения анализа конкретного положения нормативного правового акта могут быть установлены иные соответствующим образом обоснованные коррупциогенные признаки.

Выявленные коррупциогенные признаки указываются в качестве недостатков в акте по результатам контрольного мероприятия, предписании, представлении, информационном письме.

Запись о выявленных коррупциогенных признаках содержит:

- описание выявленных коррупциогенных признаков;

- указание на возможные коррупционные правонарушения, иные негативные последствия применения нормативного правового акта;

- рекомендации по устранению положений, содержащих коррупционные признаки и (или) их корректировки.

8.4. Исключен распоряжением КСП от 28.07.2023 № 23.