



**Контрольно-счетная палата муниципального образования
«Город Саратов»**

РАСПОРЯЖЕНИЕ

28.12.2024

№ 78

**Об утверждении Методических рекомендаций
по осуществлению мер противодействия коррупции**

В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований», решением Саратовской городской Думы от 26.04.2012 № 13-154 «О контрольно-счетной палате муниципального образования «Город Саратов»:

1. Утвердить Методические рекомендации по осуществлению противодействия коррупции в рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетной палатой муниципального образования «Город Саратов» согласно приложению к настоящему распоряжению.

2. Инспектору инспекции по обеспечению деятельности палаты Суханову К.А. опубликовать настоящее распоряжение на официальном сайте контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Саратов» телекоммуникационной сети Интернет (www.kspssaratov.ru).

3. Контроль за исполнением настоящего распоряжения оставляю за собой.

Председатель

М.А. Ульянова

Приложение к распоряжению
контрольно-счетной палаты
муниципального образования
«Город Саратов»
от 22.12.2024 № 78.....

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по осуществлению мер противодействия коррупции в рамках проведения
контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетной
палатой муниципального образования «Город Саратов»

Саратов
2024

Содержание

1. Общие положения	4
2. Основные понятия, используемые в настоящих рекомендациях	4
3. Механизмы выявления и оценки коррупционных рисков	6
4. Выявление в действиях (бездействии) должностных лиц объекта контроля коррупциогенных признако	11
5. Выявление коррупциогенных признаков при анализе положений действующих нормативных правовых актов (проектов)	14
6. Оформление результатов осуществления оценки коррупционных рисков	16

1. Общие положения

1.1. Методические рекомендации по осуществлению мер противодействия коррупции в рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (далее – Методические рекомендации) разработаны с учетом положений 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, федеральных территорий и муниципальных образований», Положения о контрольно-счетной палате муниципального образования «Город Саратов», утв. Решением Саратовской городской Думы от 26.04.2012 № 13-154.

1.2. Целью Методических указаний является определение рекомендуемых к применению работниками контрольно-счетной палаты при осуществлении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий единых подходов организации и осуществления оценки коррупционных рисков в процессе формирования, управления и распоряжения средствами муниципального бюджета, муниципальной собственностью и иными ресурсами.

1.3. Задачами Методических указаний являются:

определение содержания, механизма выявления и осуществления оценки коррупционных рисков при проведении контрольных, экспертно-аналитических мероприятий, а также порядка оформления результатов такой оценки.

1.4. Методические рекомендации не регламентируют проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов муниципального образования «Город Саратов» в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», но содержат рекомендации по выявлению коррупционных признаков (рисков) при проведении анализа положений нормативных правовых актов (проектов), осуществляемого в ходе контрольных, экспертно-аналитических мероприятий, в том числе при осуществлении экспертизы проектов бюджета муниципального образования «Город Саратов», проектов муниципальных правовых актов в части, касающихся расходных обязательств муниципального образования «Город Саратов», проектов решений Саратовской городской Думы, приводящих к изменению доходов бюджета муниципального образования «Город Саратов», а также муниципальных программ.

2. Основные понятия, используемые в настоящих указаниях

2.1. Используемые в настоящих Методических рекомендациях понятия и термины применяются в том значении, в котором они используются в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

2.2. Для целей настоящих Методических рекомендаций используются также следующие основные понятия:

- 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, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица;

- 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;

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

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

- 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;

- 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.

3. Механизмы выявления и оценки коррупционных рисков

3.1. Противодействие коррупции при осуществлении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий может осуществляться в форме выявления и анализа коррупциогенных факторов, признаков и коррупционных рисков в деятельности объекта контроля (аудита), должностных лиц объекта контроля, в правовых актах (проектах), а также принятия мер в пределах имеющихся полномочий по их пресечению.

3.2. Оценка коррупционных рисков заключается в выявлении и анализе условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управленческого процесса, позволяющих злоупотреблять должностными обязанностями в целях получения, как для должностных лиц, так и для третьих лиц выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав вопреки законным интересам общества и государства.

Оценка коррупционных рисков производится:

- на подготовительном этапе контрольного и экспертно-аналитического мероприятия при формировании программы мероприятия;
- во время проведения контрольного и экспертно-аналитического мероприятия.

3.3. 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.

3.4. При 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 контрактов с гражданами и организациями;
- оплата услуг для муниципальных 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 (услуг) не руководителем, а по доверенности заместителем или иным лицом,

в функциональных обязанностях которого не предусмотрено осуществление таких действий и ответственность за их совершение;

- наличие полномочий, связанных с распределением больших объемов финансовых средств.

3.5. О наличии коррупционных рисков в сферах деятельности, связанных с использованием бюджетных средств, управлением и распоряжением муниципальным имуществом, иными ресурсами, могут свидетельствовать такие коррупциогенные факторы как:

- 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 прибыли в муниципальный бюджет муниципальными унитарными предприятиями или установление крайне низких нормативов таких отчислений;

- отсутствие или недостатки должностных регламентов у лиц, принимающих решения о направлениях использования бюджетных средств, в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом, а также административных регламентов исполнения муниципальных функций (оказания муниципальных услуг);

- отсутствие 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;

- отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий, возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций (отсутствие четких оснований и критериев принятия решений);

- отсутствие или неэффективность механизмов внутреннего контроля, в том числе отсутствие контроля за отдельными административными процедурами (действиями) либо их этапами, важными для реализации потенциальной коррупционной схемы; отсутствие порядка совершения контрольно-надзорным органом (его должностными лицами) определенных действий; отсутствие условий открытости и прозрачности административных процедур (действий);

- обширный объем действий (процедур), требующих единоличного принятия решения должностным лицом.

3.6. В целях выявления коррупционных рисков приоритетными темами исследования при осуществлении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий являются:

- соблюдение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств;
- соблюдение принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств;
- полнота и эффективность принимаемых мер по взысканию задолженности по администрируемым доходам;
- обоснованность образования дебиторской задолженности, принятие мер к ее снижению;
- эффективность системы внутреннего контроля за использованием муниципальным имуществом и средствами бюджета города;
- эффективность управления муниципальным имуществом;
- востребованность приобретаемого в рамках закупок товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд;
- обоснованность стоимости реализации муниципального имущества (в том числе земельных участков);
- обоснованность размера арендной платы за пользование муниципальным имуществом, полнота и своевременность уплаты арендной платы за пользование муниципальным имуществом;
- обоснованность предоставления муниципального имущества в безвозмездное пользование и соблюдение требований законодательства при его предоставлении;
- соблюдение установленного порядка списания муниципального имущества, полнота оприходования материальных ценностей, остающихся при списании объектов основных средств;
- обоснованность цен закупаемых товаров, работ, услуг для муниципальных нужд.

3.7. Для выявления коррупционных рисков во время проведения контрольного и 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 определен процесс принятия 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 объекта контроля. Ответы на указанные вопросы могут дать достаточно точную картину заложенных в объекте контроля потенциальных условий и факторов для совершения коррупционных действий.

3.8. Механизм выявления коррупционных рисков содержит следующие необходимые элементы:

- установление перечня потенциально коррупциогенных сфер деятельности (функций) объекта контроля;
- выделение отдельных полномочий должностного лица, при выполнении которых существует вероятность возникновения коррупционных проявлений или действий;
- формирование перечня коррупциогенных должностей объекта контроля;
- выявление скрытых потенциальных возможностей системы управления объекта контроля, способствующих коррупционным проявлениям со стороны должностных лиц;
- выявление коррупциогенных норм в нормативных правовых актах.

3.9. В перечне сфер деятельности объектов контроля 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 передача в аренду, безвозмездное пользование и приватизация 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 заключение договоров социального, коммерческого найма, найма специализированного жилого фонда;
- предоставление муниципальных гарантий, бюджетных кредитов, субсидий, субвенций, дотаций, управление бюджетным долгом;
- осуществление контрольных функций.

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

- транспорт и дорожное хозяйство;
- строительство и капитальный ремонт;
- жилищно-коммунальный комплекс;
- образование.

3.10. 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.

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 и пр.). 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. 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 субъекта контроля относятся функции и полномочия должностного лица, 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.

3.11. В рамках осуществления мероприятия следует сформировать перечень должностей, наиболее подверженных коррупционным рискам.

Перечни должностей с коррупционно-опасными функциями напрямую связаны с указанными выше потенциально опасными коррупционными сферами деятельности объекта контроля.

В перечень должностей с коррупционно-опасными функциями входят должности, связанные с:

- принятием нормативных правовых актов;
- осуществлением контрольных и надзорных полномочий;
- подготовкой и принятием решений о распределении бюджетных средств, межбюджетных трансфертов, субсидий, каких-либо иных ресурсов;
- принятием решений по управлению и распоряжению муниципальным имуществом;
- непосредственным оказанием муниципальных услуг;
- подготовкой и принятием решений по осуществлению закупок для муниципальных нужд;
- подготовкой и принятием решений по выдаче лицензий, разрешений;
- осуществлением регистрационных действий;
- подготовкой и принятием решений по целевым, инвестиционным программам, капитальным вложениям, программам, предусматривающим выделение бюджетных средств;
- иными контрольно-разрешительными действиями;
- представлением в судебных органах прав и законных интересов муниципального образования.

Вышеуказанный перечень не является исчерпывающим для определения коррупционно-опасных функций.

3.12. При осуществлении оценки уровня коррупционного риска объекта контроля, следует оценить риск по всем сферам деятельности объекта по пятибальной системе:

Очень высокий (5 баллов), высокий (4 балла), средний (3 балла), низкий (2 балла), очень низкий (1 балл) или как отсутствующий (0).

Затем определяется уровень коррупционного риска в целом по объекту контроля.

3.13. На основе полученных в ходе проведения мероприятия данных следует рекомендовать руководителю объекта контроля принятие необходимых дополнительных мер, утверждение перечня мероприятий, направленных на снижение коррупционных рисков, в том числе, например:

- минимизировать непосредственное взаимодействие служащих с гражданами и организациями, например, через механизм «одного окна» или системы электронного обмена информацией;
- детально регламентировать процедуры взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями муниципальных услуг);
- раздробить административные процедуры на стадии, исполнение которых должно осуществляться 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. Выявление в действиях (бездействии) должностных лиц объекта контроля коррупциогенных признаков

4.1. Коррупциогенными признаками в действиях должностных лиц объекта контроля могут быть следующие выявленные в ходе осуществления мероприятия факты:

- необоснованное затягивание решения вопроса сверх установленных сроков (волокита) при принятии решений, связанных с реализацией прав граждан, юридических лиц, решение вопроса во внеочередном порядке в отношении отдельного физического или юридического лица при наличии значительного числа очередных обращений;
- совершение частых или крупных сделок с субъектами предпринимательской деятельности, владельцами которых или руководящие должности в которых замещают родственники должностных лиц объекта контроля (аудита) или лица, связанные с ними тесными неформальными отношениями;
- заключение гражданско-правового договора (контракта) на крайне невыгодных для муниципального органа (учреждения) условиях (установление в договоре необычно высокой неустойки за просрочку оплаты товаров, работ, услуг, права поставщика в одностороннем порядке изменять цену, перечень товаров, работ, услуг, сроки исполнения своих обязательств, отсутствие конкретных 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 (аудита) или связанными с ними тесными неформальными связями, установление им дополнительных льгот и преимуществ;

- совершение финансово-хозяйственных операций с очевидными даже не для специалиста нарушениями действующего законодательства, т.е. для недопущения которых не требовалось специальных познаний 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 неработающему 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.);

приемка и оплата не поставленного товара, не выполненных работ, не оказанных услуг по гражданско-правовому договору, контракту;

- предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) для поступления на муниципальную службу;

- оказание предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг;

- требование от физических и юридических лиц информации, документов, предоставление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами;

- действия распорядительного характера, превышающие или не относящиеся в должностным полномочиям должностного лица;

- бездействие в случаях, требующих принятия решений в соответствии с должностными обязанностями;

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

- передача имущества, находящегося в оперативном управлении или хозяйственном ведении муниципального органа (учреждения) в безвозмездное 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 конкурса или аукциона, в случаях, когда обязательность их проведения законодательно установлена;

- нарушения 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 (подрядчика, исполнителя) на поставку товара, выполнение работ, оказание 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 использования поставщиком (подрядчиком, исполнителем) бюджетными денежными средствами;

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

4.2. В ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий могут быть выявлены и другие коррупциогенные признаки в действиях должностных лиц объектов контроля, общими характерными чертами которых являются:

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

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

Перечень вышеуказанных коррупциогенных признаков не является исчерпывающим.

4.3. Оценка действий (бездействия) объектов контроля и их должностных лиц на предмет наличия в них коррупционных рисков осуществляется на основании собранных в ходе осуществления мероприятия информации и документов.

Информация о том, что при реализации той или иной функции формируется коррупциогенный фактор, также может быть выявлена:

при рассмотрении обращений граждан, содержащих информацию о коррупционных правонарушениях;

из сообщений в средствах массовой информации о коррупционных правонарушениях или фактах несоблюдения должностными лицами требований к служебному поведению;

материалов, предоставленных правоохранными органами, иными государственными органами;

из иных источников.

5. Выявление коррупциогенных признаков при анализе положений нормативных правовых актов (проектов)

5.1. При рассмотрении вопроса о наличии коррупциогенных признаков в положениях правового акта (проекта), регулирующего вопросы, являющиеся предметом проверки или экспертно-аналитического мероприятия, следует учитывать, 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. В большинстве случаев такие недостатки не могут быть квалифицированы как не соответствие действующему законодательству.

5.2. Отдельными признаками, свидетельствующими о коррупциогенном характере положений нормативного правового акта (проекта), являются:

а) наличие в нормативном правовом акте (проекте) положений, устанавливающих широкие дискреционные полномочия должностных лиц, т.е. позволяющих принимать различные решения по усмотрению должностного лица («широта административного усмотрения»). Так, 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 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 (проекте) положений, допускающих двойное толкование

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

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

В нормативном правовом акте (проекте) 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;
- возможность 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 учетом возможности:

включения тех норм, которые предполагалось изложить в другом правовом акте, непосредственно в исследуемой правовой акт (проект);

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

Кроме того, необходимо 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 (проекта), но и нормативных правовых актов различных уровней по сходным отношениям и смежным отраслям.

5.3. 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.

6. Оформление результатов осуществления оценки коррупционных рисков

6.1. Полномочия контрольно-счетной палаты по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля позволяют выявлять в основном коррупционные риски, коррупциогенные факторы или признаки, но не позволяют достоверно установить факт совершения коррупционного правонарушения.

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

Следует учитывать, что коррупциогенные признаки сами по себе либо не образуют самостоятельного правонарушения (т.е. те ил иные действия формально выглядят вполне законно), либо в отдельных случаях образуют административные и дисциплинарные нарушения, но для правоохранительных органов могут указывать на возможно совершенные коррупционные преступления.

В связи с чем, обстоятельства, содержащие коррупциогенные признаки в действиях должностных лиц, должны быть подробно описаны в акте (отчете, заключении) (с указанием фактов, реквизитов соответствующих документов, сведений о должностных лицах), без какой-либо уголовно-правовой оценки (квалификации), поскольку такие коррупциогенные признаки носят характер предположений.

При этом, комментарии контрольно-счетной палаты о вероятности совершения коррупционного правонарушения могут быть изложены в информации о выявленных коррупциогенных признаках, которая направляется в вышестоящий орган объекта контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия для

проведения служебного расследования и (или) в органы прокуратуры для соответствующей оценки и принятия мер прокурорского реагирования.

Выявленные при анализе положений нормативных правовых актов (проектов) коррупциогенные признаки указываются в документах, подготавливаемых по итогам контрольного, экспертно-аналитического мероприятия (экспертизы нормативного правового акта (проекта)) в качестве недостатков.

Сведения о выявленных коррупциогенных признаках должны содержать, помимо описания выявленных коррупциогенных признаков, - негативные последствия применения нормативного правового акта, не отвечающего в полной мере требованиям антикоррупционного законодательства, и рекомендации по устранению положений, содержащих коррупциогенные признаки и (или) их корректировке.