

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ГОРОДА ВОЛОГДЫ

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**по осуществлению мер противодействия коррупции в рамках проведения
контрольных и экспертно-аналитических мероприятий**

(утверждены приказом Председателя Контрольно-счетной палаты города Вологды
от «01» апреля 2013 года № 39)

1. Общие положения

1.1. Настоящие методические рекомендации предназначены для применения при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в целях выявления и устранения проявлений коррупции.

1.2. Настоящие методические рекомендации направлены на реализацию положений федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и иных нормативных правовых актов, наделяющих органы местного самоуправления полномочиями в сфере противодействия коррупции.

1.3. Настоящие методические рекомендации не предусматривают проведение антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов муниципального образования "Город Вологда" 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 коррупциогенных признаков (рисков) при проведении анализа положений действующих муниципальных правовых актов, осуществляемого в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

2. Основные понятия, используемые в настоящих методических рекомендациях

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 понятия:

коррупциогенный фактор – явление или совокупность явлений, объективные и субъективные предпосылки, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их распространению; положения муниципальных правовых актов (проектов муниципальных 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 муниципальных правовых актов и (или) изданные во исполнение их распорядительные акты, создающие возможности для совершения коррупционных правонарушений в процессе реализации положений муниципального правового акта, а также действия (бездействия) должностных лиц, дающие основания предполагать о совершении коррупционного правонарушения;

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. Коррупциогенные факторы, порождающие коррупционные правонарушения, могут быть объективными и субъективными относительно должностного лица, совершившего коррупционное правонарушение. Побудительные мотивы к неправомерному поведению должностного лица могут порождаться недостатками в организации работы учреждения (предприятия), а также 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 муниципального управления, "семейственность";

- чрезмерная служебная загруженность отдельного должностного лица, не позволяющая надлежащим образом исполнять ему должностные обязанности.

3.3. Вышеуказанные коррупциогенные факторы могут спровоцировать совершение коррупционных правонарушений.

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:

- независимость и закрытость принятия решений;

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

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

- отсутствие административных и должностных регламентов.

К рискам, имеющим причины социальной направленности, относятся:

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

- не стимулирующий характер предоставляемых льгот и гарантий для работников муниципального сектора.

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.

4.3. Оценка коррупционных рисков осуществляется для того, чтобы:

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

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

4.4. При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий следует учитывать факторы, 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, которые муниципальные органы, учреждения и организации могут выполнять сами согласно утвержденному положению (уставу);

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

- получение должностным лицом, его близкими родственниками и свойственниками необоснованно высокого вознаграждения за создание произведений литературы, науки, искусства, чтение лекций и иную преподавательскую деятельность;

- получение необоснованных льгот по арендной плате юридическими и физическими лицами, индивидуальными предпринимателями аффилированными с муниципальным служащим и (или) его родственниками.

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

- непрозрачность доходных и расходных статей бюджета муниципального образования;

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

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

- отсутствие актов по установлению нормативов отчислений в бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий или установление крайне низких нормативов таких отчислений;

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

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

4.6. При оценке коррупционных рисков особое внимание следует обратить на следующие сферы:

- 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 муниципальным долгом.

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

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

Высокий уровень коррупционных рисков присутствует в процессах и процедурах:

- принятия муниципальных правовых актов;
- выдачи разрешений на проведение отдельных видов работ.

4.7. Обязательной оценке на коррупционность подлежат контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные функции и полномочия объекта контроля, а также правотворческие 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 (разрешений 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 и оперативном управлении муниципальных унитарных предприятий и 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 объекта контроля относятся функции и полномочия должностного лица муниципального органа, осуществляемые в целях применения мер административно-правовой ответственности (например, наложение административных штрафов).

К правотворческим функциям и полномочиям объекта контроля относятся функции и полномочия по принятию муниципальных правовых актов.

5. Коррупциогенные признаки, механизмы их выявления

5.1. Противодействие коррупции может осуществляться должностными лицами Контрольно-счетной палаты в следующих формах:

- выявление при проведении контрольных мероприятий коррупционных рисков в деятельности объекта контроля и коррупциогенных признаков в муниципальных 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.

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

- широкое (многократное) использование коррупциогенных признаков муниципального 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 сделок 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, 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 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 муниципального 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.);

- 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 конкурса или аукциона, в случаях, когда обязательность их проведения законодательно установлена;

- нарушения требований федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для 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).

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.

С целью выявления коррупциогенных признаков в ходе контрольного или экспертно-аналитического мероприятия должностными лицами Контрольно-счетной палаты используется информация из открытых источников, а также применяются программы, обеспечивающие получение открытой и общедоступной информации о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях в структурированном виде.

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

Следует отметить, что нормы, содержащие коррупциогенные признаки в исследуемых положениях муниципального 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.

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"), так в муниципальном 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 муниципальном 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 муниципальном правовом акте положений, допускающих двойное толкование.

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

г) наличие в муниципальном правовом акте бланкетных (отсылочных) норм, предполагающих регулирование освещаемых вопросов другими правовыми актами. В муниципальном правовом акте может быть отсылочная норма как к действующим, так и к еще не принятым муниципальным 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 муниципальным 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 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 муниципального правового акта.

д) наличие коллизий (расхождений, противоречий) между отдельными положениями внутри муниципального правового акта, а также между указанными положениями и нормами действующих муниципальных 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 муниципального правового акта, но и нормативных актов различных уровней по сходным отношениям и смежным отраслям.

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

Выявленные коррупциогенные признаки указываются в качестве недостатков в заключении Контрольно-счетной палаты, акте по результатам контрольного мероприятия, в ходе которого проводился анализ положений муниципального правового акта, в представлениях и информационных сообщениях.

Запись о выявленных коррупциогенных признаках должна содержать:

- описание выявленных коррупциогенных признаков;
- указание на возможные коррупционные правонарушения, иные негативные последствия применения муниципального правового акта;
- рекомендации по устранению положений, содержащих коррупционные признаки и (или) их корректировки.

5.2. Полномочия Контрольно-счетной палаты на осуществление внешнего муниципального финансового контроля в форме проведения контрольных или экспертно-аналитических мероприятий дают возможность 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, степень вины) может быть установлен только в процессе дознания, предварительного и судебного следствия.

5.3. Следует учитывать, что коррупциогенные признаки сами по себе либо не образуют самостоятельного правонарушения (т.е. те или иные действия формально выглядят вполне законными), либо в отдельных случаях образуют административные и дисциплинарные нарушения, но для правоохранительных органов могут указывать на возможно совершенные коррупционные преступления. В связи с этим, обстоятельства, содержащие коррупциогенные признаки в действиях должностных лиц, 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 могут быть изложены в информации о выявленных коррупциогенных признаках, которая направляется в правоохранительные органы для проведения служебного расследования и (или) в органы прокуратуры для соответствующей оценки и проведения дополнительных проверок в установленном законодательством порядке.