**КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА «ГАЗИМУРО-ЗАВОДСКИЙ РАЙОН»**

**СТАНДАРТ ВНЕШНЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО**

**ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

**СВМФК 11 «ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РАМКАХ ПРОВЕДЕНИЯ КОНТРОЛЬНЫХ И ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИХ МЕРОПРИЯТИЙ**

(утвержден распоряжением председателя контрольно-счетной палаты муниципального района «Газимуро-Заводский район»

от «16» октября 2017г. № 22)

 **2017г.**

**1. Общие положения**

1.1. Настоящий Стандарт «Осуществление мер противодействия коррупции в рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий» (далее – Стандарт) разработан 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".

1.2.  Осуществление органами местного самоуправления противодействия коррупции предусмотрено частью 4 статьи 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

1.3. Согласно части 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.  На основании части 4 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», муниципальные контрольно-счетные органы проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

1.5. Настоящий Стандарт содержит положения по выявлению коррупциогенных признаков (рисков) в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

**2. Основные понятия, используемые в настоящем Стандарте**

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 подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

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. Место и роль муниципальных контрольно-счетных органов в единой системе противодействия коррупции**

3.1. Основные функции муниципальных контрольно-счетных органов, 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 повышение 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 муниципальных контрольно-счетных органов, а устранение такого явления - одним из важнейших условий осуществления процессов формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации наиболее законным и эффективным образом, что входит в цели создания контрольно-счетных органов Российской Федерации.

3.2. Противодействие коррупции со стороны муниципальных контрольно-счетных органов должно осуществляться в строгом соответствии с правами и обязанностями должностных лиц муниципальных контрольно-счетных органов, условиями и порядком их осуществления, установленными положениями о контрольно-счетных палатах муниципальных образований.

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 путем:

 направления соответствующей информации в вышестоящие органы для проведения служебной проверки и применения мер дисциплинарной ответственности к виновным;

направления информации 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 муниципального контрольно-счетного органа.

3.3. Полномочия муниципальных контрольно-счетных органов 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 (причем не во всех случаях), 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.

3.4.  К коррупционным правонарушениям, за совершение которых предусмотрена дисциплинарная ответственность, относятся 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 пр.

**4. Выявление и оценка 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.

4.2. 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.

4.3.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. 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;

- значительное увеличение активов должностного лица, его близких родственников и свойственников, а также аффилированных с ними юридических лиц, которое не может быть объяснено разумными и законными причинами;

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

- получение лицом, его близкими родственниками и свойственниками, а также аффилированными с ними юридическими лицами кредитов или займов на необоснованно длительные сроки или по необоснованно низким ставкам, равно как и предоставление необоснованно высоких ставок по банковским вкладам (депозитам) указанных лиц;

- получение необоснованных налоговых льгот юридическими лицами, аффилированными с муниципальным служащим и (или) его родственниками.

4.4. 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 должностных регламентов у лиц, принимающих решения о направлениях использования бюджетных средств;

- 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.

4.7. 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 процесса 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.

4.8. Механизм выявления коррупционных рисков 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.

4.9. В 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.

4.10. 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 (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.

4.11. 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.

4.12. На основе полученных в ходе проведения контрольного мероприятия данных следует рекомендовать руководству объекта контроля принятие необходимых дополнительных мер, утверждение перечня мероприятий, направленных на снижение коррупционных рисков:

- 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.

**5. Установление действий (бездействия)**

**органов, организаций и их должностных лиц,**

**содержащих признаки коррупции**

5.1. Установление действий (бездействия) органов, организаций и их должностных лиц, содержащих признаки коррупции, является одной из задач сотрудников муниципального контрольно-счетного органа при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Действия органов, организаций и их должностных лиц проявляются в конкретных поступках, влекущих правовые последствия (указания, поручения, приказы и т.п.), в принятых решениях, в том числе в форме индивидуальных правовых актах.

Бездействие органов, организаций и их должностных лиц проявляется в уклонении от совершения конкретных поступков, обязанность исполнения которых возложена на орган, организацию, должностное лицо нормативными правовыми актами или иными правовыми основаниями.

5.2. Для определения наличия признаков коррупции в действиях (бездействии) органов, организаций и их должностных лиц необходимо изучить собранные в процессе контрольного или экспертно-аналитического мероприятия материалы(документы, информацию), соблюдая последовательность следующих стадий.

5.2.1. Оценка действий (бездействия) органа, организации и их должностных лиц на предмет наличия нарушений законодательства.

На данной стадии необходимо:

определить характер деяния (действие или бездействие),

исследовать процесс осуществления действия (последовательность совершения; события, которые предшествовали действию (бездействию) и последовали за ним) и его последствия (польза, вред, убытки, потеря имущества и т.п.),

определить и изучить нормативные правовые акты, которыми регулируется исследуемая сфера деятельности;

определить в случае неурегулированности исследуемой сферы деятельности нормативными правовыми актами, или отсутствия в нормативных правовых актах норм, касающихся исследуемой сферы деятельности, создает ли такое отсутствие правового (нормативного) регулирования возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны должностных лиц и совершения или действия по своему усмотрению;

 определить, какие действия, должны были быть осуществлены в рассматриваемой ситуации;

сделать вывод о наличии (либо отсутствии) нарушения законодательства в действиях (бездействии) органа, организации, их должностных лиц.

Вывод о наличии нарушений законодательства в действиях (бездействии) органов, организаций и их должностных лиц в обязательном порядке отражается в итоговом документе контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, но не является достаточным основанием для констатации наличия признаков коррупции.

Вывод об отсутствии нарушений законодательства в действиях (бездействии) органа, организации и их должностных лиц не исключает вероятности наличия в указанных действиях (бездействии) признаков коррупции.

В обоих случаях требуется дальнейшее проведение оценки действий (бездействия) на предмет наличия в них коррупционных фактов.

Таким образом, стадия оценки на предмет наличия нарушений законодательства выполняет вспомогательную роль по отношению к следующей (основной) стадии – стадии оценки на предмет наличия признаков коррупции.

Вместе с тем, стадия оценки на предмет наличия нарушений законодательства независимо от ее результатов имеет важное значение в случае дальнейшего выявления признаков коррупции, так как для полного раскрытия коррупционного правонарушения, определения его тяжести, общественной опасности и устранения причин важно установить совершено ли коррупционное действие (бездействие) при формальном соблюдении законодательства либо в сочетании с его нарушением.

5.2.2. Оценка действий (бездействия) органа, организации и их должностных лиц на предмет наличия в них признаков коррупции.

На указанной стадии, с учетом исследований и выводов о наличии (отсутствии) нарушения законодательства в действиях (бездействии) органа, организации и их должностных лиц, необходимо:

изучить исследуемые действия (бездействие), руководствуясь разделом 3 настоящего Стандарта;

установить, в чем проявляется коррупционность действия (бездействия);

принять решение о наличии (отсутствии) в действиях (бездействии) признаков коррупции.

Стадия оценки действий (бездействия) на предмет наличия в них признаков коррупции является обязательным условием принятия решения о наличии коррупционных фактов.

5.3. С учетом конкретных обстоятельств оценка на предмет наличия нарушений законодательства и оценка на предмет наличия в них признаков коррупции могут быть объединены и проводиться одновременно. При этом действия, предусмотренные пунктом 5.2.1. и пунктом 5.2.2., должны быть выполнены полностью в установленной последовательности.

5.4. В процессе проведения оценки исследуемых действий (бездействия) органов, организаций и их должностных лиц помимо рекомендаций, содержащихся в настоящем Стандарте, могут использоваться также общетеоретические знания, практический опыт, судебная и правоприменительная практика.

5.5. Результаты проведения оценки действий (бездействия) органа, организации и их должностных лиц при выявлении в них признаков коррупции излагаются в итоговом документе контрольного или экспертно-аналитического мероприятия.

Изложение в итоговом документе должно содержать:

описание исследуемого действия (бездействия);

указание на нормативные правовые акты, которыми регулируется исследуемая сфера деятельности (при необходимости – цитата);

четкая констатация факта наличия (отсутствия) нарушения законодательства;

в случае если исследуемое действие (бездействие) не соответствует законодательству, - описание действия, которое должно было быть совершено в рассматриваемой ситуации;

доводы, в соответствии с которыми действие (бездействие) содержит признаки коррупции;

предложения по пресечению нарушения законодательства, коррупционных действий (бездействия);

предложения по устранению последствий нарушения законодательства, коррупционных действий (бездействия) с определением сроков их осуществления.

Важно отметь, что вывод о наличии в действиях (бездействии) органа, организации и их должностных лиц признаков коррупции не должен содержать уголовно-правовой квалификации деяния, а также оценки о преднамеренности (непреднамеренности) указанных деяний.

5.6. В случае если при проведении оценки действий (бездействия) органа, организации и их должностных лиц выявлены факты незаконного использования местного бюджета в которых усматриваются признаки преступления или коррупционного правонарушения, сотрудник муниципального контрольно-счетного органа немедленно сообщает об этом председателю муниципального контрольно-счетного органа и передает ему необходимые материалы с целью их направления в правоохранительные органы.

5.7. Кроме того, сотрудник муниципального контрольно-счетного органа готовит служебную записку, в которой излагает предложения о необходимости направления информации о выявленных действиях (бездействии), содержащих признаки коррупции в иные органы и организации.

**6. Установление нормативных правовых актов,**

**принятых органами местного самоуправления, а также используемых ими, муниципальными учреждениями и их должностными лицами, положения которых содержат коррупциогенные факторы**

6.1. В процессе реализации полномочий, в том числе при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, сотрудники муниципального контрольно-счетного органа руководствуются нормативными правовыми актами, принятыми органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также используемыми ими, муниципальными учреждениями и их должностными лицами в своей деятельности (далее – нормативные правовые акты).

В соответствии с частью 5 статьи 3 **Федерального закона от 17 июля 2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов», органы, организации и их** должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры.

Таким образом, изучая нормативные правовые акты в процессе реализации своих полномочий, в том числе при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, сотрудники муниципального контрольно-счетного органа могут установить в них наличие коррупциогенных факторов.

6.2. Оценка нормативных правовых актов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов позволяет определить, а значит принять меры по устранению реальной возможности использования органами, организациями и их должностными лицами **особенностей нормативно-правовых конструкций для совершения коррупционных правонарушений.**

При этом наиболее актуальным является анализ нормативных правовых актов, регулирующих:

а) отношения по использованию средств бюджетов,

б) отношения по использованию и распоряжению муниципальной собственностью;

в) отношения, устанавливающие полномочия органов местного самоуправления во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами, в том числе порядок и сроки реализации этих полномочий.

6.3. Для определения наличия коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах необходимо провести оценку нормативных правовых актов с соблюдением последовательности следующих этапов.

6.3.1. Подготовительный этап – сбор и анализ информации.

На этом этапе проводится мониторинг законодательства, регулирующего исследуемую сферу деятельности, при необходимости – также судебной практики, научных публикаций.

На данном этапе необходимо установить:

во исполнение или в соответствии с какими законами (федеральным, областным), иными актами принят исследуемый акт;

характер нормативного правового акта (акт общего или специального назначения, прямого действия или требующего дополнительного регулирования);

соответствуют ли правовые основания, обусловившие принятие акта, основаниям, указанным в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве, законодательстве Волгоградской области, муниципальным нормативным актам;

все изменения, внесенные в федеральные, областные нормативные правовые акты, связанные с исследуемым актом, а также в исследуемый акт.

Подготовительный этап позволяет оценить исследуемый акт в системе действующего законодательства (выявить место рассматриваемого акта среди других правовых актов, действующих в указанной сфере, определить их соотношение, осознать его смысл, то есть понять не только «букву», но и «дух» нормативного правового акта).

6.3.2. Исследовательский этап – проведение оценки на предмет наличия коррупциогенных факторов.

**Как следует из определения коррупции, суть указанного правонарушения заключается в незаконном использовании должностным лицом своего служебного положения, злоупотреблении предоставленными полномочиями.**

Субъектом осуществления полномочий являются муниципальный орган, муниципальный служащий, муниципальное учреждение, должностное лицо, иное уполномоченное лицо.

Учитывая изложенное, в целях выявления наличия коррупциогенных факторов в нормах следует в первую очередь проанализировать положения, устанавливающие полномочия органов, организаций и их должностных лиц.

Положения исследуемого нормативного правового акта рекомендуется оценивать в соответствии с Методикой проведения **антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 № 96.**

**Содержание указанной методики, а также комментарий к ней приведены в** разделе 7 настоящего Стандарта.

При проведении оценки положений нормативного правового акта на предмет наличия коррупциогенных факторов необходимо использовать сведения (информацию), полученные в результате подготовительного этапа (пункт 6.3.1.).

6.3.3. Заключительный этап – выработка рекомендаций по устранению коррупциогенных факторов.

В зависимости от цели нормативного правового акта, объема регулируемых им вопросов и других характеристик, рекомендации по устранению коррупциогенных факторов исследуемого акта могут заключаться в следующем:

признать нормативный правовой акт утратившим силу;

признать норму в нормативном правовом акте утратившей силу;

изложить норму в нормативном правовом акте в новой редакции.

При этом необходимо определить реальные сроки для приведения акта в соответствие с требованием законодательства о противодействии коррупции.

6.4. Результаты проведения оценки нормативного правового акта на предмет наличия в нем коррупциогенных факторов излагаются в итоговом документе контрольного или экспертно-аналитического мероприятия.

Изложение в итоговом документе должно содержать:

характеристику исследуемого нормативного правового акта (его место в системе права);

цитирование нормы, содержащей коррупциогенный фактор;

доводы (со ссылкой на Методику проведения **антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 № 96) и факты, установленные в ходе контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, в соо**тветствии с которыми норма исследуемого нормативно-правового акта признается содержащей коррупциогенный фактор;

предложения по устранению коррупциогенного фактора;

определение сроков для приведения акта в соответствие с требованием законодательства о противодействии коррупции.

Важно отметь, что вывод о выявлении коррупциогенного фактора в норме нормативного правового акта не должен содержать оценки о преднамеренности (непреднамеренности) включения такой нормы в нормативно-правовой акт, а также уголовно-правовой квалификации.

6.5. Помимо изложения в итоговом документе результатов проведения оценки нормативно-правового акта на предмет наличия в нем коррупциогенных факторов, сотрудник муниципального контрольно-счетного органа готовит на имя председателя муниципального контрольно-счетного органа служебную записку с предложениями о **направлении информации о выявленных в нормативно-правовом акте коррупциогенных факторах в вышестоящие органы и (или) правоохранительные органы для применения мер в соответствии с действующим законодательством.**

**При этом указанная информация в обязательном порядке должна быть направлена в органы прокуратуры на основании** части 5 статьи 3 **Федерального закона от 17 июля 2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов».**

**7. Типичные коррупционные факторы нормативных правовых актов**

7.1. К типичным коррупциогенным факторам относятся коррупциогенные факторы, наиболее часто встречающиеся в нормативных правовых актах независимо от предмета их регулирования, и с высокой степенью вероятности способствующие проявлениям коррупции, в том числе в действиях должностных лиц.

7.2. В соответствии с Методикой проведения **антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 № 96, к** типичным коррупциогенным факторам относятся:

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

а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага).

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

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

7.3. При определении широты дискреционных полномочий следует обращать внимание на следующее:

7.3.1. Сроки принятия решения.

Поскольку нередко бывает трудно точно определить срок, в который служащий обязан принять решение в отношении физического или юридического лица, либо срок совершения того или иного административного действия, постольку обычно применяется формула «в течение» или «не позднее». Коррупциогенность повышается с увеличением продолжительности таких сроков или установлением широкого временнoго диапазона, а также при отсутствии срока.

7.3.2. Условия (основания) принятия решения.

У служащего всегда есть право выбора как минимум из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). При этом наиболее коррупциогенна ситуация, когда нормативный правовой акт предоставляет несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения. В идеале условия выбора того или иного варианта решения (действия или бездействия) должен фиксировать закон, а не нормативный правовой акт органа местного самоуправления.

7.3.3. Параллельные полномочия.

Порождает коррупциогенность установление дублирующих полномочий разных муниципальных служащих в рамках одного органа или различных органов местного самоуправления, а также ответственности нескольких муниципальных служащих за одно и то же решение.

7.3.4. При оценке акта по критерию «широта административного усмотрения» служащего рекомендуется оценить, действительно ли необходимы все предусмотренные в нормативном правовом акте согласования (визы), не концентрируется ли бесконтрольное принятие решения в одних руках и т.д., для этого необходимо:

* Определить, входит ли в сферу действия нормативного правового акта (его проекта) регламентация отношений между органом местного самоуправления и физическими  (юридическими) лицами.
* Выписать все полномочия органа, которые касаются юридических (физических) лиц.
* Определить, какие полномочия диктуют муниципальному служащему единственный вариант, а какие предоставляют ему возможность выбора разных вариантов поведения.
* Для тех полномочий, которые предоставляют муниципальному служащему возможность выбора разных вариантов поведения, определить, есть ли четкие критерии выбора того или иного варианта.

7.3.5. В отношении полномочий, которые наделяют муниципального служащего возможностью выбора, определить по каждому полномочию, которое связано с наложением на граждан и юридических лиц ограничений и обременений, причину коррупциогенности, а также возможные проявления коррупции и степень коррупциогенности.

7.4. Определение компетенции по формуле «вправе».

Многие нормативные правовые акты определяют компетенцию органов местного самоуправления при помощи формулировок «вправе», «может». Это относится к любым видам полномочий – регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию) и даже нормотворческим.

Разделение прав и обязанностей (совокупность которых – соответствующее полномочие) в нормативных правовых актах может привести к тому, что должностное лицо, государственный (муниципальный) служащий может неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не как обязанность совершения тех или иных действий, и ставить его осуществление в зависимость от «взятки», что в административных отношениях заявительного характера напрямую способствует коррупции.

Наличие у органа власти или муниципального служащего права, которое можно использовать по усмотрению, должно носить характер исключения и находиться в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий.

7.5. Выборочное изменение объема прав.

Данный коррупционный фактор имеет разнообразные проявления. Нормативный правовой акт может самостоятельно предоставлять соответствующие полномочия должностному лицу устанавливать для граждан и организаций запреты и ограничения либо делать для них исключения и предоставлять привилегии.

Такие изменения объема прав граждан и организаций могут быть необоснованными, если речь идет о дискреционных полномочиях должностных лиц в этих вопросах. Само по себе изменение объема прав – один из методов правового регулирования, диктуемый той или иной необходимостью, а потому не может оцениваться с точки зрения коррупциогенности. Проблема в том, что в отношениях власти и граждан запреты и ограничения должны быть обоснованными, адекватными, а льготы и привилегии должны получать именно те, кому они адресованы.

Коррупциогенным является такое изменение прав, когда процедура их реализации становится зависимой от усмотрения должностного лица.

Оценка объема изменения прав с точки зрения коррупциогенности требует высокой квалификации специалиста и эксперта. Этот типичный коррупционный фактор почти всегда встречается в сочетании с другими – такими, как определение компетенции по формуле «вправе», широта дискреционных полномочий, завышенные требования к лицу, юридико-лингвистическая коррупциогенность.

7.6. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права.

Заключается в том, что условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, обременительны настолько, что превышают доступный для субъекта уровень, коррупционные отношения становятся почти неизбежными. Он проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий.

Обнаружить данный типичный коррупционный фактор в формулировке требований к заявителю можно при анализе перечня документов, подача которых в орган власти необходима для реализации права, оснований для совершения (отказа в совершении) действий органом власти.

Коррупциогенность присутствует, если такой перечень:

1) открытый, то есть не исчерпывающий;

2) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера;

3) содержит расплывчатые, субъективно-оценочные формулировки оснований для отказа (например, представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме).

В последнем случае коррупциогенность можно снизить, если механизм проверки действительности сведений заранее известен и очевиден для заявителя (например, установлено, что представленные сведения проверяются в течение определенного времени путем запросов информации из государственных органов – налоговой инспекции, милиции и пр.).

7.8. Злоупотребление правом заявителя.

Этому способствует нередко предоставление заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий, сопровождаемое отсутствием их четкой регламентации.

7.9. Юридико-лингвистическая неопределенность.

Любой нормативный правовой акт должен строиться с позиций общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка.

Создает коррупциогенность использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки и пр.

Может искажать смысл положений законов обозначение одних и тех же явлений различными терминами.

Недочеты лингвистического характера способны привести к негативным последствиям, поскольку то или иное положение в силу своей двусмысленности, неясности и недостаточной определенности может трактоваться неоднозначно, что позволяет чиновнику варьировать свое усмотрение и повышает вероятность произвольного применения нормы, то есть расширяет дискреционные полномочия чиновника. Особенно недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

7.10. В качестве коррупциогенного фактора, не отраженного в Методике проведения **антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 № 96,** следует рассматривать наличие пробела в правовом регулировании.

Этот коррупционный фактор выражается в отсутствии правового регулирования определенной сферы деятельности должностных лиц, что создает возможность его произвольного восполнения.

Коррупциогенность появляется, когда в нормативном правовом акте отсутствуют нормы статутного характера (если они должны быть), нормы, касающиеся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции и т.д. Такое отсутствие создает возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны должностных лиц, муниципальных служащих и совершения ими действий по собственному усмотрению.

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

Выявленные коррупциогенные факторы указываются в качестве недостатков в заключении муниципального контрольно-счетного органа по результатам мероприятия, в ходе которого проводился анализ положений нормативного правового акта, в представлениях и информационных сообщениях.

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. Типичные коррупциогенные признаки в действиях (бездействии) должностных лиц объекта контроля коррупциогенных признаков**

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

- 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. Вместе с тем 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 нарушениями действующего законодательства (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 конкурса или аукциона, в случаях, когда обязательность их проведения законодательно установлена;

- нарушения требований Федерального закона от 05.04.2013 N 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).

8.4. 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.