Приложение к приказу

председателя Контрольно-счетной палаты

Нурлатского муниципального района

№ 9 от 11.03.2019

**Методические указания**

**по осуществлению мероприятий, направленных**

**на противодействие коррупции, в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий**

**1. Общие положения**

 1.1. Настоящие методические указания разработаны с учётом требований Федеральных законов от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Закон № 273-ФЗ), от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее - Закон № 172-ФЗ) и от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в целях обеспечения реализации полномочия Контрольно-счётной палаты по участию в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции, при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (далее - плановое мероприятие) в целях выявления и устранения проявлений коррупции.

 1.2. Настоящие методические указания содержат рекомендации по выявлению коррупциогенных признаков (рисков) при проведении осуществляемого в ходе плановых мероприятий анализа положений нормативных правовых актов.

1.3. При подготовке настоящих методических указаний использовались Типовые методические указания по осуществлению мер противодействия коррупции в рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий муниципальных контрольно-счётными органами (утверждены решением Президиума Союза МКСО 12.12.2011).

**2. Механизмы выявления и оценки коррупционных рисков,**

**формы противодействия коррупции**

 2.1. Выявление и оценка коррупционных рисков производятся:

- на подготовительном этапе планового мероприятия при формировании программы мероприятия;

- во время проведения планового мероприятия в проверяемом органе и организации (объекте контроля) (далее - объект контроля), если это соответствует одной из целей мероприятия, или при проведении аудита эффективности реализации программ по противодействию коррупции.

 2.2. 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.

 2.3. 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 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 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 объёмов 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.

2.4. Для выявления коррупционных рисков во время проведения планового 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 чётко прописан процесс принятия решений?

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

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

- имели ли место случаи коррупции в проверяемом объекте?

- достаточен ли контроль за процессом принятия решений?

- достаточен ли контроль за сотрудниками и результатами их работы?

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

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

- установление перечня потенциально коррупциогенных сфер деятельности органа;

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

- формирование перечня коррупциогенных должностей в муниципальном органе;

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

- выявление коррупциогенных норм законодательства.

2.6. 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, по постановке на учёт 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.

2.7. На основе полученных в ходе проведения планового 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 услуг) путём 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.

2.8. Противодействие коррупции со стороны Контрольно-счётной палаты должно осуществляться в строгом соответствии с правами и обязанностями его должностных лиц, условиями и порядком их осуществления.

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

- выявление при проведении плановых мероприятий коррупционных рисков в деятельности объекта контроля и коррупциогенных признаков в нормативных правовых актах, а также инициирование их устранения;

-  выявление коррупционных рисков, коррупциогенных признаков в действиях (бездействии) должностных лиц проверяемых объектов. Направление соответствующей информации в вышестоящие органы для проведения служебной проверки и применения мер дисциплинарной ответственности к виновным или в правоохранительные органы для установления факта совершения коррупционного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена Уголовным кодексом Российской Федерации или Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;

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

**3. Реализация информации о выявленных**

**коррупциогенных признаках**

3.1. Следует учесть, 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.

С другой стороны, тот или иной выявленный коррупциогенный признак может быть обусловлен причинами не связанными с коррупцией, например:

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

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

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

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

 Комментарии должностных лиц Контрольно-счётной палаты о вероятности совершения коррупционного правонарушения должны быть изложены в информации о выявленных коррупциогенных признаках, которая направляется в вышестоящий орган для проведения служебного расследования и (или) в органы прокуратуры для соответствующей оценки и проведения дополнительных проверок в порядке, определённом Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации. В соответствии с частью 6 статьи 5 Закона № 273-ФЗ органы прокуратуры Российской Федерации координируют деятельность всех правоохранительных органов Российской Федерации по борьбе с коррупцией.

3.3. В соответствии с частью 5 статьи 5 Закона № 273-ФЗ по решению Президента Российской Федерации могут формироваться специальные органы по реализации государственной политики в области противодействия коррупции в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц, в функции которых входит:

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

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

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

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

В этой связи представляется целесообразным направление полученной информации и в эти органы.

**4. Выявление при проведении планового мероприятия**

**в действиях (бездействиях) должностных лиц объекта контроля коррупциогенных признаков**

4.1. В ходе планового мероприятия, в целях выявления коррупционных рисков проводится анализ правовых актов и учредительных документов юридического лица, регулирующих область проверяемых вопросов, и в целом деятельность объекта контроля. При проведении анализа в отношении правовых актов органов местного самоуправления и учредительных документов юридического лица следует руководствоваться разделом 5 настоящих методических указаний.

4.2. Для выявления коррупциогенных признаков в действиях (бездействиях) должностных лиц объекта контроля следует анализировать все выявленные коррупционные риски, а также результаты анализа правовых актов.

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

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

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

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

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

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

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

 - совершение финансово-хозяйственных операций с очевидными даже не для специалиста нарушениями законодательства Российской Федерации, 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 счёт бюджетных средств услуг общественного питания, развлечений, транспортных услуг, туристических или санаторно-курортных путёвок, 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 платёжно-расчётных 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 законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе 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:

по ценам, значительно выше рыночных;

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);

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).

4.4. В ходе плановых мероприятий могут быть выявлены и иные 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 (бездействия) должностного лица вынуждают неправомерным способом получить причитающиеся по закону юридическому или физическому лицу материальные или иные блага.

**5. Выявление коррупциогенных признаков**

**в ходе плановых мероприятий при анализе положений действующих нормативных правовых актов**

5.1. При проведении плановых мероприятий рекомендуется рассмотреть вопрос о наличии коррупциогенных признаков в положениях действующего муниципального нормативного правового акта, регулирующего вопросы, являющиеся предметом планового мероприятия.

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

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

Выявленные коррупциогенные признаки указываются в качестве недостатков при оформлении результатов планового 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.