

Утверждены
приказом председателя
Счётной палаты
Саратовской области
№2-од от 03.02.2009 года

МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ
по осуществлению мер противодействия коррупции
в рамках проведения экспертно-аналитических и
контрольных мероприятий Счётной палатой Саратовской области

1. Общие положения

1.1. В соответствии с ч.4 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273 органы государственной власти субъектов РФ обязаны осуществлять противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

1.2. Настоящие методические указания предназначены для применения при проведении в соответствии со ст.157 БК РФ экспертиз и подготовке заключений по проектам нормативных правовых актов бюджетного законодательства Саратовской области, а так же при проведении контрольных мероприятий в целях выявления и устранения проявлений коррупции.

1.3. Настоящие методические указания направлены на реализацию Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, Закона Саратовской области «О противодействии коррупции в Саратовской области» от 29 декабря 2006 г. № 155-ЗСО, иных федеральных законов и законов Саратовской области антикоррупционной направленности.

2. Основные понятия, используемые в настоящих указаниях

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, в том числе от имени или в интересах юридического лица, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

2.2. **Коррупциогенный фактор** – явление или совокупность явлений, объективные и субъективные предпосылки, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их распространению.

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 государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций.

3. Коррупциогенные факторы и место Счётной палаты Саратовской области в единой системе противодействия коррупции в Российской Федерации

3.1. Коррупция как общественное явление обусловлено существованием коррупциогенных факторов в государстве и обществе. Эти факторы могут быть объективными и субъективными относительно должностного лица, совершившего коррупционное правонарушение, т.е. побудительные мотивы к неправомерному поведению виновного порождаются как недостатками государственной политики и кризисным состоянием общества, так и недостатками в организации работы отдельного учреждения (предприятия) и особенностями личности правонарушителя создающими широкие возможности для неправомерного извлечения личной выгоды.

Например, объективными коррупциогенными факторами являются:

- отсутствие политической воли государства, направленной на эффективную борьбу с коррупцией;
- несбалансированность функций и полномочий между различными органами государственной власти и местного самоуправления, нарушение принципа «сдержек и противовесов» между ветвями власти государства;
- несовершенство законодательства, устанавливающего ответственность за коррупцию;
- терпимое отношение населения к коррупционным проявлениям;
- низкий уровень оплаты труда и малопrestижность должностей в сфере государственного и муниципального управления, государственного и муниципального сектора экономики.

Следует отметить, что в последнее время государство предпринимает значительные усилия, направленные на устранение (или минимизацию) объективных коррупциогенных факторов.

Субъективными коррупциогенными факторами могут являться:

- низкий уровень профессиональной квалификации вышестоящих руководителей правонарушителя (или иных контролирующих его лиц) и, как

следствие бесконтрольность отдельного должностного лица при выполнении им своих должностных обязанностей;

- наличие тесных неформальных отношений между должностными лицами в системе органов государственного и муниципального управления и экономики, «семейственность»;

- явное несоответствие важности решаемых вопросов и низкого уровня оплаты труда отдельного должностного лица;

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

- тяжелая жизненная ситуация в которой находится должностное лицо, разрешение которой требует значительных расходов, явно несоразмерных его легальным доходам.

Должностные лица органов, осуществляющие меры по противодействию коррупции, руководители органов власти всех уровней должны обращать особое внимание на наличие субъективных факторов и принимать меры к их устранению, поскольку воздействие таких факторов значительно повышает коррупциогенные риски в поведении подконтрольных (подчиненных) должностных лиц.

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

3.2. Основные функции Счётной палаты области, определенные Бюджетным кодексом РФ и законами Саратовской области, направлены на предотвращение и устранение неправомерного и неэффективного использования средств областного бюджета, бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Саратовской области и местных бюджетов- получателей межбюджетных трансфертов из областного бюджета, а также на повышение уровня законности и эффективности формирования доходов вышеуказанных бюджетов. Коррупция по своим последствиям неизбежно приводит к прямым и косвенным потерям бюджетных средств, государственной и муниципальной собственности, вносит дезорганизацию в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, порождает неуважительное отношение граждан к закону и органам, контролирующим его исполнение, в целом негативно отражается на авторитете государства и международной репутации Российской Федерации. Таким образом, противодействие коррупции является неотъемлемой частью полномочий Счётной палаты области, а устранение такого явления - одним из важнейших условий осуществления процессов формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ наиболее законным и эффективным образом, что входит в цели создания контрольно-счетных органов РФ.

Вместе с тем, противодействие коррупции со стороны Счётной палаты области должно осуществляться в строгом соответствии с правами и обязанностями должностных лиц Счётной палаты области, условиями и

порядком их осуществления, установленными Законом Саратовской области «О Счётной палате Саратовской области». В этой связи, противодействие коррупции может осуществляться в следующих формах:

- выявление коррупциогенных признаков и инициирование их устранения при проведении экспертиз проектов правовых актов бюджетного законодательства РФ, издаваемых органами государственной власти Саратовской области и местного самоуправления;
- выявление коррупциогенных признаков в действиях (бездействии) должностных лиц проверяемых объектов и направление информации об этом 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 РФ или Кодексом РФ об административных правонарушениях;
- осуществление установленных действующим законодательством административных процедур по противодействию коррупции среди должностных лиц Счётной палаты Саратовской области.

3.3. Полномочия Счётной палаты области на проведение документальных проверок дают возможность выявлять в основном коррупциогенные факторы или признаки (причем не во всех случаях) и 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. Между тем отдельные коррупционные правонарушения, за совершение которых предусмотрена дисциплинарная ответственность, могут быть установлены не выходя за рамки контрольных мероприятий по исполнению бюджетов, проводимых должностными лицами Счётной палаты области, например такие как нарушение запретов, связанных с государственной, муниципальной гражданской службой или замещением государственной (муниципальной) должности Саратовской области или муниципального образования: осуществление предпринимательской деятельности, замещение государственным (муниципальным) служащим выборной должности в органах власти любого уровня, использование государственного или муниципального имущества в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей или передача его в пользование другим лицам и пр.

4. Выявление коррупциогенных признаков при проведении экспертиз проектов правовых актов бюджетного законодательства и анализе действующих нормативных правовых актов.

Наряду с оценкой соответствия проекта или действующего нормативного правового акта Саратовской области бюджетному и иному законодательству РФ в качестве второго, дополнительного вопроса следует

рассмотреть вопрос о наличии коррупциогенных признаков такого документа. Следует отметить, что нормы, содержащие коррупциогенные признаки в исследуемом правовом акте, как правило, не противоречат действующему законодательству и их наличие следует относить к недостаткам исследуемого документа. В большинстве случаев такие недостатки не могут быть квалифицированы как несоответствие действующему законодательству РФ.

4.1. Отдельными признаками, свидетельствующими о коррупциогенном характере положений нормативных правовых актов (их проектов), являются:

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

В нормативном правовом акте (проекте) могут содержаться положения:

- представляющие несколько возможных вариантов решения по выбору должностного лица без точного определения условий для принятия того или иного решения;
- содержащие открытый перечень оснований для принятия того или иного решения или открытый перечень документов, необходимых для принятия решения (формулировки «иные необходимые документы или сведения», «в иных случаях», «другие расходы»);
- содержащие субъективно-оценочные основания для принятия положительного или отрицательного решения по соответствующему вопросу (формулировки «сведения не соответствуют действительности», «представлены не в полном объеме», «в случаях нетерпящих отлагательств», «при острой потребности», «допускается в исключительных случаях» и т.п.);
- устанавливающие необоснованно продолжительные сроки (или временные диапазоны), в течение которых должностное лицо должно принять решение в отношении юридического или физического лица;
- не предусматривающие никаких сроков для принятия должностным лицом того или иного решения;
- устанавливающие продолжительность срока, в течение которого должностным лицом принимается решение в отношении физических или юридических лиц, без указания порядка его исчисления (начала течения срока и т.п.).

б) наличие пробелов в регулировании отдельных вопросов

В нормативном правовом акте (проекте) 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 т.п. При этом регулирование указанных вопросов отсутствует и в действующих нормативных правовых актах РФ или Саратовской области.

Подобное «упущение» создает возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны должностных лиц и совершения ими действий по собственному усмотрению.

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

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

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

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

При этом, в действующем акте на который делается ссылка, может отсутствовать порядок регулирования конкретного вопроса или мера ответственности, к которой отсылает бланкетная норма (например, использование формулировки «несет ответственность, предусмотренную Уголовным кодексом РФ» при отсутствии в УК РФ соответствующего основания и мер ответственности, или формулировки «в установленном порядке», тогда как данный порядок ни одним действующим правовым актом не установлен и не ясно, когда и каким органом власти он должен быть установлен). Данный недостаток создает условия для:

- произвольной трактовки нерегулируемой сферы;
- возможности безнаказанного нарушения норм правового акта;
- умышленного введения в заблуждение физических лиц или представителей юридических лиц относительно правового значения нормы акта.

В случае отсылки к нормативным правовым актам, которые еще должны быть приняты, необходимо оценить степень обоснованности наличия в исследуемом правовом акте (проекте) отсылочных норм с учётом возможности:

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

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

а также проанализировать:

- относится ли к полномочиям органа, на который сделана ссылка в бланкетной норме, регулирование соответствующих вопросов;
- степень участия этого органа в непосредственной реализации положений принимаемого акта. Передача полномочий разработки и принятия соответствующего акта, непосредственно тому органу, который будет впоследствии заниматься его реализацией, способствует созданию условий, удобных в первую очередь для

этого органа, что может негативно отразиться на реализации основного нормативного правового акта.

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

Наличие коллизий позволяет должностному лицу произвольно, по собственному усмотрению, выбирать норму, подлежащую применению. Для обнаружения коллизии необходимо провести анализ не только нормативного правового акта (проекта), но и нормативных актов различных уровней по сходным отношениям и смежным отраслям. При этом необходимо учитывать как конституционные принципы соотношения между собой правовых актов РФ, субъектов и органов местного самоуправления, так и сформулированные юридической доктриной правила разрешения правовых коллизий.

При обнаружении коллизии, необходимо установить, существуют ли законодательно установленные правила выбора приоритетной нормы, насколько они очевидны.

4.2. Перечень вышеуказанных коррупциогенных признаков не является исчерпывающим. В ходе проведения анализа конкретного нормативного правового акта (проекта) могут быть установлены иные соответствующим образом обоснованные коррупциогенные признаки. Выявленные коррупциогенные признаки указываются в качестве недостатков в заключении Счетной палаты области на проект нормативного правового акта, в представлениях органам власти и информационных сообщениях по результатам контрольного мероприятия, в ходе которого проводился анализ действующих нормативных правовых актов. 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.

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

5.1. Проведение контрольного мероприятия Счетной палатой области как правило включает в себя анализ действующих правовых актов и учредительных документов юридического лица, регулирующих проверяемые вопросы и в целом деятельность проверяемой организации. При проведении такого анализа в отношении правовых актов Саратовской области, органов местного самоуправления и учредительных документов юридического лица следует руководствоваться п.4 настоящих указаний.

5.2. Для выявления коррупциогенных признаков в действиях (бездействии) должностных лиц проверяемой организации практическую помощь могут оказать результаты анализа правовых актов, проведенного в соответствии с п.5.1. настоящих указаний. Коррупциогенные признаки правовых актов должны сориентировать проверяющее должностное лицо на углубленную проверку соответствующего аспекта деятельности проверяемой организации или должностного лица.

Коррупциогенными признаками в действиях должностных лиц проверяемой организации могут быть:

- 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 сделок с субъектами предпринимательской деятельности, владельцами которых или руководящие должности в которых замещают родственники должностных лиц проверяемой организации или лица, связанные с ними тесными неформальными отношениями;
- заключение гражданско-правового договора (контракта) на крайне невыгодных для государственного (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 проверяемой организации или связанными с ними тесными неформальными связями, установление им дополнительных льгот и преимуществ (кроме того, сам факт наличия близкого родства или свойства с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому в соответствии со статьями 16 и 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является основанием для увольнения гражданского служащего»);

- совершение финансово-хозяйственных операций с очевидными даже не для специалиста нарушениями действующего законодательства т.е. для недопущения которых не требовалось специальных знаний в области права или финансов (например, выдача субсидии или социальной выплаты гражданину при отсутствии документов устанавливающих его личность или подтверждающих право на получение субсидии или выплаты; выплата заработной платы или компенсационных выплат не работающему в организации физическому лицу, оплата за счет бюджетных средств услуг общественного питания, развлечений, транспортных услуг, туристических или санаторно-курортных путевок, приобретение одежды, оплата иных личных нужд в интересах лиц, не имеющих законного права на данные меры профессиональной или социальной защиты и т.п.);
- подписание договоров и платежно-расчетных документов заместителем руководителя юридического лица или неуполномоченным лицом при нахождении руководителя юридического лица при исполнении своих должностных обязанностей;
- временное нахождение дорогостоящего имущества организации по месту жительства руководителя организации или иного должностного лица с ведома руководителя организации (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 государственного или 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 государственного или муниципального имущества по ценам значительно ниже рыночных (как по результатам проведенных торгов, так и без таковых);
- передача государственного или муниципального имущества в аренду или доверительное управление без проведения конкурса или аукциона, когда их проведение было обязательным.
- нарушения требований Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ, 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 государственных или 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 государственными (муниципальными) денежными средствами;
- бездействие должностных лиц организации, являющейся государственным или муниципальным заказчиком, при грубом нарушении поставщиком товаров, работ или услуг условий государственного 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 проверяемых организаций, 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.

6. Реализация информации о выявленных Счетной палатой области коррупциогенных признаках

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.)

В связи с этим, обстоятельства, содержащие коррупциогенные признаки, которые не образуют самостоятельного правонарушения в действиях должностных лиц, должны быть максимально подробно описаны в акте проверки (с указанием реквизитов документов, сведений о лицах их подписавших), но без какой-либо оценки (квалификации), поскольку такие коррупциогенные признаки носят характер предположений. Комментарии Счетной палаты о вероятности совершения коррупционного правонарушения должны быть изложены в информации о выявленных коррупциогенных признаках, которая направляется в вышестоящий орган власти для проведения служебного расследования и (или) в органы прокуратуры для соответствующей оценки и проведения дополнительных проверок в порядке ст.ст. 144,145 УПК РФ. Федеральным законом «О противодействии коррупции» прокуратуре РФ отведена особая роль, так как на нее возложена координация деятельности всех правоохранительных органов РФ по борьбе с коррупцией (ч.6 ст.5 закона).

Следует отметить, что в соответствии с ч.5 ст.5 Федерального Закона «О противодействии коррупции» по решению Президента РФ могут формироваться специальные органы по реализации государственной политики в области противодействия коррупции в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных лиц. В настоящее время Указом Президента РФ от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции» образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, на который возложена координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Председателем Совета является Президент РФ.

На региональном уровне в соответствии с Законом Саратовской области «О противодействии коррупции в Саратовской области» постановлением Правительства области от 19.02.2007 года №47-П создан Отдел по противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области, в функции которого входит координация деятельности областных органов власти и органов местного самоуправления по реализации антикоррупционной политики в области, проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов, анализ и обобщение информации о коррупциогенных факторах, коррупциогенных признаках и выявленных коррупционных правонарушениях. В этой связи представляется целесообразным направление Счетной палатой области соответствующей информации и в данный орган.