

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА  
ГОРОДСКОГО ОКРУГА ТОЛЬЯТТИ**

**СТАНДАРТ  
ВНЕШНЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

**«Участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на  
противодействие коррупции»**

Утвержден распоряжением председателя  
контрольно-счетной палаты  
городского округа Тольятти  
от 19. 04. 2019 года № 7  
Протокол Коллегии  
от 19. 04. 2019 года № 16

**Тольятти  
2019**

## **1. Общие положения**

1.1. Стандарт внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти (далее - КСП) «Участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции» (далее - Стандарт) предназначен для методологического обеспечения реализации положений ст. 9, 11 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ), Положения о контрольно-счетной палате городского округа Тольятти, утвержденного решением Думы городского округа Тольятти от 22.01.2014 № 169.

1.2. Стандарт разработан согласно Общим требованиям к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля, утвержденным Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 12.05.2012 (протокол № 21К (854)), с использованием методических рекомендаций «Типовые методические указания по осуществлению мер противодействия коррупции в рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий муниципальных контрольно-счетными органами» (утверждены решением Президиума Союза МКСО 12.12.2011 года).

1.3. Документы (правовая основа), которые необходимы для руководства при исполнении требований Стандарта:

- Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции";
- Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов";
- Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований".

1.4. Целью Стандарта является его использование в практической работе должностными лицами КСП при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в целях выявления и устранения проявлений коррупции.

1.5. Задачами Стандарта являются:

- определение порядка участия в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;
- определение общих правил и процедур.

1.6. Настоящий Стандарт не предусматривает проведение антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов муниципальных образований в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», но содержит рекомендации по выявлению коррупциогенных признаков (рисков) при проведении анализа положений действующих нормативных правовых актов, осуществляемого в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

## **2. Основные понятия**

2.1. Коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным 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;

б) 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. Коррупциогенные факторы, порождающие коррупционные правонарушения**

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. Побудительные мотивы к неправомерному поведению должностного лица 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.

3.2. Субъективными коррупциогенными факторами могут являться:

- низкий уровень профессиональной квалификации вышестоящих руководителей правонарушителя (или иных контролирующих его лиц) и, как следствие, бесконтрольность отдельного должностного лица при выполнении им своих должностных обязанностей;
- наличие тесных неформальных отношений между должностными лицами в системе органов 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 несоизмеримых его легальным доходам.

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

#### **4. Виды, механизмы выявления и оценки коррупционных рисков в различных сферах деятельности, в том числе, связанной с использованием бюджетных средств**

4.1. Любой вид деятельности, в том числе связанной с использованием бюджетных средств, подвержен коррупционным рискам, порождаемым различными причинами.

К коррупционным рискам, имеющим технические причины, относятся;

- 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. 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.

4.4. 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.

4.5. 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.

4.6. 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;

- вовлечен 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 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.

4.7. 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.

4.8. Обязательной оценке на коррупционность подлежат контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные функции и полномочия объекта контроля, а также нормотворческие полномочия объекта контроля.

4.9. 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.

4.10. На основе полученных в ходе проведения контрольного мероприятия (или проведения аудита эффективности программ по противодействию коррупции) данных следует рекомендовать руководству объекта контроля принятие необходимых дополнительных мер, утверждение перечня мероприятий, направленных на снижение коррупционных рисков.

## **5. Место и роль муниципальных контрольно-счетных органов в единой системе противодействия коррупции в Российской Федерации**

5.1. 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 повышения уровня законности и эффективности формирования доходов бюджета.

5.2. 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.

5.3. 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.

## **6. Реализация муниципальными контрольно-счетными органами информации о выявленных коррупциогенных признаках**

6.1. 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.

6.2. 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.

## **7. Выявление при проведении контрольного мероприятия в действиях (бездействии) должностных лиц объекта контроля коррупциогенных признаков**

7.1. Для выявления коррупциогенных признаков в действиях (бездействии) должностных лиц объекта контроля практическую помощь могут оказать выявленные коррупционные риски и 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.

## **8. Выявление коррупциогенных признаков в ходе контрольных мероприятий при анализе положений действующих нормативных правовых актов**

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

8.2. В ходе проведения анализа конкретного положения нормативного правового акта могут быть установлены соответствующим образом обоснованные коррупциогенные признаки.

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