

УТВЕРЖДЕН

председателем контрольно-
счетной палаты Волгоградской
области 05 июня 2013 года
(в редакции постановления
ККСП от 06.07.2015 № 15/1, от
28.03.2018 № 8/3)

СГФК 302

**«Порядок выявления коррупционных фактов в деятельности
органов государственной власти, органов местного
самоуправления, государственных и муниципальных
учреждений и их должностных лиц»**

Волгоград 2013

СОДЕРЖАНИЕ

1. Общие положения
2. Используемые термины.
3. Установление действий (бездействия) органов, организаций и их должностных лиц, содержащих признаки коррупции.
4. Типичные коррупционные факты в действиях органов, организаций и их должностных лиц.
5. Установление нормативно-правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также используемых ими, государственными и муниципальными учреждениями и их должностными лицами, положения которых содержат коррупциогенные факторы.
6. Типичные коррупционные факторы

1. Общие положения

1.1. Настоящий Стандарт по выявлению коррупционных фактов в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и их должностных лиц (далее – Стандарт) разработан для методического обеспечения реализации полномочия контрольно-счетной палаты Волгоградской области по выявлению фактов, в которых усматриваются признаки коррупционного правонарушения, как одной из форм участия в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции (далее – коррупционные факты).

1.2. Участие должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции, предусмотрено пунктом 11 части 1 статьи 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (Федеральный закон № 6-ФЗ) и пунктом 15 части 1 статьи 8 Закона Волгоградской области от 17 декабря 2011 г. № 344-ОД «О контрольно-счетной палате Волгоградской области» (Закон Волгоградской области № 344-ОД).

Выявление должностными лицами контрольно-счетных органов фактов, в которых усматриваются признаки коррупционного правонарушения, и предпринимаемые в связи с этим действия предусмотрены частью 8 статьи 16 Федерального закона № 6-ФЗ и частью 9 статьи 18 Закона Волгоградской области № 344-ОД.

1.3. Стандарт предназначен для применения работниками контрольно-счетной палаты Волгоградской области при выявлении коррупционных фактов в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений (далее – органов, организаций) и их должностных лиц в процессе осуществления

установленных полномочий, в том числе при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

1.4. Целью выявления коррупционных фактов в деятельности органов, организаций и их должностных лиц является противодействие коррупции.

1.5. Реализация полномочия по выявлению коррупционных фактов в деятельности органов, организаций и их должностных лиц обеспечивается выполнением следующих задач:

установление действий (бездействия) органов, организаций и их должностных лиц, содержащих признаки коррупции;

установление нормативно-правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также используемых ими, государственными и муниципальными учреждениями и их должностными лицами, положения которых содержат коррупциогенные факторы.

1.6. Правовой основой настоящего Стандарта являются:

Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568),

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»,

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов»,

Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»,

Закон Волгоградской области от 13 июля 2009 г. № 1920-ОД «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Волгоградской области»,

Постановление главы администрации Волгоградской области от 13 августа 2009 № 940 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов главы администрации Волгоградской области, администрации Волгоградской области и иных органов исполнительной власти Волгоградской области»,

Постановление Губернатора Волгоградской обл. от 29.12.2012 № 1439 «Об утверждении Программы противодействия коррупции в Волгоградской области на 2013 - 2015 годы»,

Постановление Волгоградской областной Думы от 22 октября 2009 № 11/390 «Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Волгоградской областной Думе».

2. Используемые термины.

В работе по выявлению коррупционных фактов в деятельности органов, организаций и их должностных лиц следует руководствоваться следующими терминами и понятиями:

Коррупция - 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, а также совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Противодействие коррупции - деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Коррупциогенный фактор – 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.

Коррупционный факт – факт в действии (бездействии), в котором усматриваются признаки коррупционного правонарушения.

Коррупциогенность нормативного правового акта – заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным действиям и (или) решениям в процессе реализации содержащих такие нормы нормативных правовых актов.

Должностное лицо - лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях.

Нормативный правовой акт – официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа власти, органа местного самоуправления,

должностного лица или путём референдума с соблюдением установленной процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение.

Дискреционные полномочия – полномочия, которые орган государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица могут осуществлять по собственному усмотрению.

3. Установление действий (бездействия) органов, организаций и их должностных лиц, содержащих признаки коррупции

3.1. Установление действий (бездействия) органов, организаций и их должностных лиц, содержащих признаки коррупции, является одной из задач работников контрольно-счетной палаты 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 актов.

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.

3.2. 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.

3.2.1. 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 совершенно ли коррупционное действие (бездействие) при формальном соблюдении законодательства либо в сочетании с его нарушением.

3.2.2. 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.

3.3. 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 2.2.1. и пунктом 2.2.2., должны быть выполнены полностью в установленной последовательности.

3.4. 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.

3.5. 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 отметить, 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.

3.6. В случае если при проведении оценки действий (бездействия) органа, организации и их должностных лиц выявлены факты незаконного использования средств областного бюджета, местного бюджета, а также средств бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Волгоградской области, в которых усматриваются признаки преступления или коррупционного правонарушения, сотрудник контрольно-счетной палаты немедленно сообщает об этом руководителю проверки. Руководитель проверки готовит и передает курирующему аудитору для представления председателю контрольно-счетной палаты необходимые материалы с целью их направления в правоохранительные органы в соответствии с частью 9 статьи 18 Закона Волгоградской области № 344-ОД.

3.7. Кроме того, сотрудник контрольно-счетной палаты готовит на имя руководителя проводимого контрольного или экспертно-аналитического мероприятия служебную записку, в которой излагает предложения о необходимости направления информации о выявленных действиях

(бездействии), содержащих признаки коррупции в иные органы и организации.

4. Типичные коррупционные факты в действиях органов, организаций и их должностных лиц

К типичным коррупционным фактам в действиях (бездействии) органов, организаций и их должностных лиц относятся:

4.1. неоднократное использование коррупциогенных факторов нормативного правового акта для принятия соответствующих решений и осуществления расходов бюджетных средств, получения доходов и использования имущества;

4.2. необоснованное затягивание решения вопроса сверх установленных сроков (волокита) при принятии решений, связанных с реализацией прав граждан или юридических лиц;

напротив, решение вопроса во внеочередном порядке в отношении отдельного физического или юридического лица при наличии значительного числа очередных обращений;

4.3. заключение гражданско-правового договора (контракта) на крайне невыгодных для органа власти, органа местного самоуправления, 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.);

4.4. начисление и выплата заработной платы в повышенном размере по сравнению с оплатой труда по аналогичным должностям работникам, являющимся родственниками (членами семьи) должностных лиц проверяемой организации или связанными с ними неформальными связями, установление им дополнительных льгот и преимуществ;

Примечание. Сам факт наличия близкого родства или свойства гражданских служащих, 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.

В случаях проверки начисления и выплаты заработной платы руководителям (заместителям, главным бухгалтерам) проверяемых организаций в обязательном порядке устанавливается соответствие бухгалтерских записей первичным учетным документам, а также соответствие записей и документов по одним операциям с записями и документами по связанным с ними операциям. *(абзац введен 06.07.2015)*

4.5. совершение финансово-хозяйственных операций с очевидными нарушениями действующего законодательства, 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.)

4.6. подписание договоров и платежно-расчетных документов заместителем руководителя органа, организации или неуполномоченным лицом при нахождении руководителя юридического лица при исполнении своих должностных обязанностей;

4.7. нахождение дорогостоящего имущества органа, организации по месту жительства руководителя или иного должностного лица с целью использования его в личных целях;

(Например, стоянка служебного автомобиля в жилом дворе или гараже, принадлежащим должностному лицу, свидетельствуют о злоупотреблении служебным положением.)

4.8. передача имущества, находящегося в оперативном управлении или хозяйственном ведении государственного или муниципального учреждения или предприятия в безвозмездное пользование физических или юридических лиц как с оформлением документов, так и без таковых (фактическое пользование);

4.9. передача в аренду или отчуждение государственного или муниципального имущества по ценам значительно ниже рыночных (как по результатам проведенных торгов, так и без таковых);

4.10. передача государственного или муниципального имущества в аренду или доверительное управление без проведения конкурса или аукциона, когда их проведение было обязательным;

4.11. нарушения требований Федерального закона от 05.04.2013 № 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;

4.12. 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);

4.13. 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;

4.14. 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).

5. Установление нормативно-правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также используемых ими, государственными и муниципальными учреждениями и их должностными лицами, положения которых содержат коррупциогенные факторы.

5.1. В соответствии с действующим федеральным законодательством на контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации не возложена обязанность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Вместе с тем в процессе реализации полномочий, в том числе при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, работники контрольно-счетной палаты руководствуются нормативными правовыми актами, принятые органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также используемыми ими, государственными и муниципальными учреждениями и их должностными лицами в своей деятельности (далее – нормативно-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, работники контрольно-счетной

палаты могут установить в них при практическом применении этих актов органами государственной власти наличие коррупциогенных факторов.

5.2. Оценка нормативно-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 государственной, муниципальной собственностью;
- в) отношения, устанавливающие полномочия органов государственной власти и местного самоуправления (преимущественно исполнительных органов) во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами, в том числе порядок и сроки реализации этих полномочий.

5.3. Для определения наличия коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах необходимо провести оценку нормативно-правовых актов с соблюдением последовательности следующих этапов.

5.3.1. 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 нормативно-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;

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» нормативно-правового акта).

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

Как следует из определения коррупции (пункт 1.7. настоящих Методических указаний), суть указанного правонарушения заключается в незаконном использовании должностным лицом своего служебного положения, злоупотреблении предоставленными полномочиями.

Субъектом осуществления полномочий являются государственный (муниципальный) орган, государственный (муниципальный) служащий, государственное (муниципальное) учреждение, должностное лицо, иное уполномоченное лицо.

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

Положения исследуемого нормативно-правового акта подлежат оценке 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 комментариев к ней приведены в разделе 6 настоящего Стандарта.

При проведении оценки положений нормативного правового акта на предмет наличия коррупциогенных факторов необходимо использовать сведения (информацию), полученные в результате подготовительного этапа (пункт 4.3.1.).

5.3.3. 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 нормативно-правового акта могут заключаться в следующем:

- признать нормативно-правовой акт утратившим силу;
- признать норму в нормативно-правовом акте утратившей силу;
- изложить норму в нормативно-правовом акте в новой редакции.

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

5.4. Результаты проведения оценки нормативно-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 нормативно-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 соответствии 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 отметить, что вывод о выявлении коррупциогенного фактора в норме нормативно-правового акта не должен содержать оценки о преднамеренности (непреднамеренности) включения такой нормы в нормативно-правовой акт, а также уголовно-правовой квалификации.

5.5. Помимо изложения в итоговом документе результатов проведения оценки нормативно-правового акта на предмет наличия в нем коррупциогенных факторов (пункт 4.4.), сотрудник контрольно-счетной палаты готовит на имя руководителя контрольного или экспертно-аналитического мероприятия 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».

6. Типичные коррупционные факторы

6.1. 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.

6.2. 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:

6.2.1. 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 государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или 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 государственной власти или 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 государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) 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 государственной власти или 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).

6.2.2. 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 государственной власти или 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.

6.3. При определении широты дискреционных полномочий (понятие дискреционных полномочий – пункт 1.7.) следует обращать внимание на следующее:

6.3.1. 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 временного диапазона, а также при отсутствии срока.

6.3.2. 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 НПА 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 НПА органа исполнительной власти.

6.3.3. Параллельные полномочия.

Порождает коррупциогенность установление дублирующих полномочий разных государственных служащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов (например, федерального и регионального уровня), а также ответственности нескольких государственных служащих за одно и то же решение.

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

- Определить, входит ли в сферу действия закона (законопроекта) регламентация отношений между государственным органом и физическими (юридическими) лицами.

- Выписать все полномочия государственного органа, которые касаются юридических (физических) лиц.

- Определить, какие полномочия диктуют государственному служащему единственный вариант, а какие предоставляют государственному служащему возможность выбора разных вариантов поведения.

- Для тех полномочий, которые предоставляют государственному служащему возможность выбора разных вариантов поведения, определить, есть ли четкие критерии выбора того или иного варианта.

6.3.5. В отношении полномочий, которые наделяют государственного (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.

6.3.6. С целью выявления коррупциогенности, возникающей в результате дублирования функций и полномочий органов государственной власти, а также избыточного государственного регулирования рекомендуется руководствоваться определением следующих положений:

- осуществляется ли данная функция реально на сегодняшний день;
- обоснованно ли функция передается на региональный уровень власти (в соответствии с принципом subsidiarity);

- существует ли конфликт совмещения властных функций (правоустанавливающих и правоприменительных) с функциями хозяйствования;

- существует ли конфликт совмещения правоустанавливающих и правоприменительных функций;

- не является ли функция судебной;
- не является ли реализация функции избыточным вмешательством в хозяйственную деятельность рыночных субъектов (противоречащей духу Конституции РФ);
 - может ли функция быть возложена на рыночное саморегулирование;
 - не превышает ли общее регуляторное бремя (совокупные издержки ведомства по осуществлению функции и регулируемых субъектов по удовлетворению соответствующих требований) реальную выгоду от реализации функции;
 - не является ли функция обеспечивающей внутреннюю деятельность ведомства (а не функцией государственного или муниципального управления).

6.4. Определение компетенции по формуле «вправе».

Многие нормативные правовые акты определяют компетенцию органов власти и 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 (должностного лица, государственного или муниципального служащего) права, которое можно использовать по усмотрению, должно носить характер исключения и находиться в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий.

6.5. Выборочное изменение объема прав.

Данный коррупционный фактор имеет разнообразные проявления. Закон и подзаконный акт могут 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 может быть само установление того или иного запрета (например, запрет игорного бизнеса, провоцирующий коррупцию в контролирующих органах), предоставление государственному органу или должностному лицу права устанавливать запреты или привилегии (нормативные или индивидуальные). Именно поэтому данный фактор связан с широтой дискреционных полномочий или подзаконного нормотворчества.

Коррупциогенным является любое изменение прав, процедура реализации которого становится зависимой от усмотрения чиновника.

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.

6.6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

Наличие этого типичного коррупционного фактора проявляется в возможности регламентации некоторых важных вопросов подзаконными нормативными актами – постановлениями Правительства, ведомственными и локальными актами. В некоторых случаях это оправданно; однако важно, чтобы границы такого нормотворчества и его существенные условия определялись при этом законом и статутным актом. В противном случае возможности подзаконного нормотворчества реализуются как широкие дискреционные полномочия со всей присущей им коррупциогенностью.

Часто речь идет не только о детализации норм закона, разъяснении порядка их применения, но и о принятии органом власти собственных правовых актов (о порядке работы с обращениями граждан и юридических лиц, о проведении конкурса и пр.). Зачастую они противоречат федеральным законам и законам субъектов РФ. Закон, оставляя регулирование отношений органу исполнительной власти, провоцирует его на создание условий, удобных для него самого, а не для граждан и юридических лиц. Среди таких условий часто присутствуют коррупциогенные нормы.

Этот типичный коррупционный фактор может быть выявлен в полной степени, когда специалист или эксперт не ограничивается текстом анализируемого НПА, но проверяет и подзаконный акт, принятый на его основе. При этом необходимо оценить и содержание, и форму акта.

Кроме того, законодательный акт, как и НПА органа исполнительной власти, может предусматривать широкие возможности локального нормотворчества (принятие собственных правовых актов государственными и муниципальными, а также негосударственными организациями). Свобода локального нормотворчества может свидетельствовать о невыполнении органом власти собственных регулирующих функций, что позволяет организациям принимать свои правовые акты. А коррупциогенные локальные акты провоцируют неправомерные действия.

Обычно на наличие данного типичного коррупционного фактора указывают содержащиеся в тексте НПА бланкетные нормы.

6.7. 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, в НПА установлено, что представленные сведения проверяются в течение определенного времени путем запросов информации из государственных органов – налоговой инспекции, милиции и пр.).

6.8. Злоупотребление правом заявителя.

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

Пример:

Проект административного регламента предоставления государственной услуги:

«При желании заявителя устранить препятствия позднее (после подачи документов на лицензирование розничной продажи алкогольной продукции) путем представления дополнительных или исправленных документов...»

Комментарий:

Данной формулировкой заявителю дается альтернатива в поведении (подать документы в надлежащем виде или исправить недочеты после их подачи), которая на практике может использоваться для прикрытия недостатков в работе служащих, ответственных за прием документов, поскольку данная альтернатива влечет различные и не указанные в НПА правовые последствия (в частности, право отказа заявителю в связи с некомплектностью документов может переноситься со стадии приема документов на стадию их содержательного рассмотрения).

6.9. Юридиколо-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 исказить 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.

6.10. 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, государственных (муниципальных) служащих и совершения ими действий по собственному усмотрению.

7. Заключительные положения

Перечень коррупционных фактов, приведенный в настоящем Стандарте, является примерным. Работник КСП вправе выявить другие критерии, которые, на его взгляд, способствуют проявлению коррупции, описав их по изложенной в настоящем Стандарте схеме.

Для повышения эффективности работы по выявлению коррупционных фактов в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и их должностных лиц желательно проведение регулярного анализа выявляемых нарушений федерального законодательства, допускаемых при принятии правовых актов, а также коррупционных факторов с целью определения

наиболее типичных. Осуществление такого анализа позволит в значительной степени оптимизировать механизм противодействия коррупции.