

Приложение к распоряжению Счетной палаты
муниципального образования «Томский район»
от 29.12.2023 № 31

**Методические рекомендации по осуществлению мер противодействия коррупции в
рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий
Счетной палатой муниципального образования «Томский район»**

Дата начала действия: 29.12.2023

Срок действия: бессрочно

СОДЕРЖАНИЕ

I. Общие положения	3
II. Основные понятия	4
III. Приоритетные вопросы контрольных мероприятий	4
IV. Информационная база проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий	5
V. Оценка коррупционных рисков	6
V.I. Коррупция в сфере государственных (муниципальных) закупок	9
1. Проверка документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд в целях выявления признаков подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления	9
2. Способы осуществления антикоррупционной экспертизы конкурсной документации	11
3. Действия заказчика, приводящие к ограничению конкуренции	14
VI. Выявление коррупциогенных признаков в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий при анализе положений действующих нормативных правовых актов	16
VII. Оформление результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий	19
VIII. Реализация Счетной палатой информации о выявленных коррупциогенных признаках	19
Приложение 1. Примерные вопросы, рассматриваемые при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий	21
Приложение 2. Оценка коррупционных рисков	27

I. Общие положения

Настоящие методические рекомендации разработаны с учетом требований Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ), Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон № 135-ФЗ), Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», и предназначены для использования в практической работе должностными лицами Счетной палаты муниципального образования «Томский район» (далее – Счетной палатой Томского района) при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в целях выявления и устранения проявлений коррупции.

Противодействие коррупции может осуществляться в следующих формах:

- выявление при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий коррупционных рисков в деятельности объекта контроля и коррупциогенных признаков в нормативных правовых актах, а также инициирование их устранения;
- выявление коррупционных рисков, коррупциогенных признаков в действиях (бездействии) должностных лиц проверяемых объектов;
- направление соответствующей информации в вышестоящие органы для проведения служебной проверки и применения мер дисциплинарной ответственности к виновным лицам и (или) в правоохранительные органы для установления факта совершения коррупционного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена Уголовным кодексом Российской Федерации или Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Цель методических рекомендаций – установление единых подходов к организации и проведению оценки коррупционных рисков при использовании бюджетных средств, управлении (совершении сделок) государственным (муниципальным) имуществом в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Настоящие методические рекомендации не предусматривают проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов муниципального образования «Томский район» в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 172-ФЗ, но содержат рекомендации по выявлению коррупциогенных признаков (рисков) при проведении анализа положений действующих нормативных правовых актов, осуществляемого в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

II. Основные понятия

Для целей настоящих методических рекомендаций используются следующие основные понятия:

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» данного пункта, от имени или в интересах юридического лица (статья 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ);

2) 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 (статья 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ);

3) коррупциогенные факторы – 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 (статья 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ);

4) коррупционные риски – вероятность (возможность) проявлений коррупции и наступления неблагоприятных последствий, вызванных ими.

III. Приоритетные вопросы контрольных мероприятий

Программы проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий должны формироваться с учетом результатов проводимой оценки наличия коррупционных рисков при использовании бюджетных средств, муниципального имущества.

Особое внимание необходимо уделять вопросам, связанным с наибольшими рисками коррупционных проявлений.

С учетом целей и задач контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, типовыми подразделами, рассматриваемыми при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, нацеленными на выявление коррупционных рисков при использовании бюджетных средств, муниципального имущества, являются:

- нормативные правовые акты;
- общие вопросы управления;
- общие вопросы формирования и исполнения бюджета;
- система мониторинга;
- распределение обязанностей и ответственности;
- размещение и исполнение муниципальных заказов;
- распоряжение муниципальным имуществом;
- проведение инвентаризации имущества и финансовых обязательств;
- расчеты по заработной плате;
- расчеты с подотчетными лицами;
- служба внутреннего контроля.

Типовые вопросы, рассматриваемыми при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, по некоторым подразделам представлены в Приложении 1 к настоящим Методическим рекомендациям.

Приоритетными вопросами при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий являются:

- соблюдение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств;
- соблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств;
- обоснованность закупочных цен при приобретении товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- обоснованность включения в акты о приемке выполненных работ объемов работ, использованных строительных материалов, применения расценок и коэффициентов, обоснованность цен на строительные материалы;
- обеспечение добросовестной конкуренции, равной доступности при размещении государственных и муниципальных заказов;
- выявление фактов участия в размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов организаций, обладающих признаками «фирм – однодневок»;

- обоснованность отвлечения средств в дебиторскую задолженность, принятие мер к ее снижению;
- востребованность приобретаемого оборудования, инвентаря и иных материальных ценностей в рамках муниципальных закупок;
- эффективность управления муниципальным имуществом;
- обоснованность цен реализации и муниципального имущества, земельных ресурсов;
- соблюдение установленного порядка списания муниципального имущества, полнота оприходования материальных ценностей, остающихся при списании объектов основных средств;
- обоснованность предоставления муниципального имущества в безвозмездное пользование (соблюдение требований законодательства);
- обоснованность арендных ставок за пользование муниципальным имуществом, полнота и своевременность уплаты арендных платежей;
- полнота и эффективность принимаемых мер по взысканию задолженности по администрируемым доходам;
- выявление коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах;
- эффективность системы внутреннего контроля за использованием бюджетных средств и муниципального имущества;
- полнота и эффективность принятия профилактических мероприятий главными распорядителями бюджетных средств.

IV. Информационная база проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий

Информационной основой проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий являются:

- учредительные, регистрационные документы;
- планы деятельности, отчеты об их исполнении;
- бухгалтерская отчетность, регистры бухгалтерского учета;
- договоры, контракты, соглашения, а также изменения и дополнения к ним;
- первичные документы, составляемые при совершении финансово-хозяйственных операций;
- нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность объектов проверки;
- акты проверок, проведенных другими контрольными органами за проверяемый период;
- результаты аналогичных проверок, проведенных в других регионах России;
- результаты встречных проверок;
- официальные интернет-сайты объектов проверки;
- сообщения, отзывы, комментарии, жалобы, опубликованные в средствах массовой информации, размещенные в сети Интернет;
- сведения, размещенные на официальных сайтах Федеральной налоговой службы;
- сведения о поступивших жалобах на неправомерные действия (бездействия) объектов проверки, их должностных лиц в уполномоченные органы;
- нормативные правовые акты по организации системы внутреннего контроля, противодействию коррупции, проведению профилактических мероприятий;
- иные сведения.

V. Оценка коррупционных рисков

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.

О наличии коррупционных рисков в сферах деятельности, связанных с использованием бюджетных средств, могут свидетельствовать:

- отсутствие порядка и правил использования бюджетных средств в связи с недостатками нормативного правового регулирования в контролируемой сфере использования бюджетных средств;

- не предусмотренное нормативными актами увеличение расходов или уменьшение доходов, которые подлежат перечислению в бюджет, у подведомственных унитарных предприятий и учреждений;

- непрозрачность доходных и расходных статей бюджета в связи с имеющимися недостатками в существующей бюджетной классификации Российской Федерации;

- 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 унитарных предприятий и оперативном управлении учреждений, в случаях, когда такое согласование (одобрение) предусмотрено законодательством или уставами унитарных предприятий и учреждений.

В перечне сфер деятельности государственных органов можно выделить направления деятельности, которые содержат повышенный уровень коррупционных рисков:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;

- формирование, исполнение и контроль за исполнением бюджета;

- управление и распоряжение объектами муниципальной собственности (здания, строения, сооружения), в том числе по вопросам аренды, безвозмездного пользования и приватизации этих объектов;

- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также земельными участками, государственная (муниципальная) собственность на которые не разграничена, в том числе по вопросам аренды и продажи этих участков;

- управление и распоряжение жилищным фондом, в том числе по вопросам заключения договоров социального, коммерческого найма, найма специализированного жилого фонда;

- предоставление муниципальных гарантий, бюджетных кредитов, субсидий, субвенций, дотаций, управление бюджетным долгом.

Например, к коррупционным рискам при управлении и распоряжении муниципальным имуществом можно отнести:

- предоставление в пользование муниципального имущества без заключения договоров аренды, без взимания арендной платы;

- предоставление в пользование муниципального имущества по заниженным ставкам арендной платы;

- необоснованное предоставление муниципального имущества в безвозмездное пользование;

- продажа объектов муниципальной собственности по ценам ниже рыночных;

- продажа объектов недвижимости без земельных участков с их последующей приватизацией по льготной стоимости;

- несоблюдение регламентных сроков при переводе земель из одной категории в другую.

К коррупционным рискам при оказании государственной (муниципальной) поддержки относятся:

- несоблюдение установленного порядка оказания государственной поддержки

- (предоставления субсидий, дотаций, бюджетных кредитов, муниципальных гарантий и др.);
- необоснованное установление дополнительных требований к получателям государственной (муниципальной) поддержки;
 - предоставление преференций при оказании государственной (муниципальной) поддержки, необоснованное оказание государственной (муниципальной) поддержки;
 - необоснованный отказ в предоставлении государственной (муниципальной) поддержки;
 - несоблюдение установленных сроков оказания государственной (муниципальной) поддержки;
 - непринятие мер при несоблюдении получателями условий предоставления государственной (муниципальной) поддержки.

Повышенный уровень коррупционных рисков содержится также в отдельных экономических и социальных сферах:

- транспорт и дорожное хозяйство;
- строительство и капитальный ремонт;
- природно-ресурсное регулирование;
- энергетика и нефтегазовый комплекс;
- агропромышленный комплекс;
- жилищно-коммунальный комплекс;
- образование.

Кроме того, в действиях должностных лиц объекта контроля могут быть следующие факты, выявленные в ходе проведения контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия:

- 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 объекта контроля или лица, связанные с ними тесными неформальными отношениями;
- начисление и выплата заработной платы в повышенном размере по сравнению с оплатой труда по аналогичным должностям, работникам, являющимся родственниками должностных лиц объекта контроля или связанными с ними тесными неформальными связями, установление им дополнительных льгот и преимуществ (кроме того, сам факт наличия близкого родства или свойства со служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому);
- 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;

- нахождение дорогостоящего имущества объекта контроля по месту жительства руководителя или иного должностного лица с ведома руководителя (например, хранение оргтехники в жилом помещении, стоянка служебного автомобиля в жилом дворе или гараже, принадлежащим должностному лицу и т.п.);

- передача имущества, находящегося в оперативном управлении или хозяйственном ведении 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 имущества по ценам значительно ниже рыночных (как по результатам проведенных торгов, так и без них);

- передача имущества в аренду или доверительное управление без проведения конкурса или аукциона, в случаях, когда обязательность их проведения законодательно установлена.

В ходе контрольных мероприятий могут быть выявлены и иные коррупциогенные признаки в действиях должностных лиц объектов контроля, общими характерными чертами которых являются:

а) возможность получения неправомерной материальной выгоды или иных благ контактирующими с должностным лицом юридическими или физическими лицами;

б) действие (бездействие) должностного лица, вынуждающее неправомерным способом получить причитающиеся по закону юридическому или физическому лицу материальные или иные блага.

При осуществлении оценки уровня коррупционного риска объекта контроля, следует оценить риск по всем сферам деятельности объекта по пятибалльной системе: очень высокий (5 баллов), высокий (4 балла), средний (3 балла), низкий (2 балла), очень низкий (1 балл) или как отсутствующий (0).

Затем определяется уровень коррупционного риска в целом по объекту контроля.

Перечень основных коррупционных рисков, подготовленный на начальном этапе, не является исчерпывающим и может быть расширен в ходе проведения контрольного мероприятия.

Пример оценки коррупционных рисков на этапе подготовки к проведению контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия представлен в Приложении 2.

V.I. Коррупция в сфере муниципальных закупок

Федеральный закон № 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

1. Проверка документации о закупках

товаров, работ и услуг для муниципальных нужд в целях выявления признаков подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления

Целью антикоррупционной экспертизы документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд являются выявление в данной документации коррупциогенных факторов, то есть таких положений, которые могут создать условия для возникновения коррупционных отношений, и выработка предложений по их устранению.

Объектом рассматриваемой антикоррупционной экспертизы является документация о закупках товаров, работ и услуг для муниципальных нужд, в состав которой, как правило, входят:

- 1) извещение о конкурсе;
- 2) инструкция участникам конкурса;
- 3) формы конкурсной заявки и иных документов, представляемых претендентами на участие в конкурентных процедурах;

- 4) техническое задание;
- 5) проект муниципального контракта;
- 6) иные документы в зависимости от формы конкурентной процедуры, используемой организатором торгов, а также от характера закупаемой продукции, работы, услуги.

Можно выделить, как минимум пять коррупциогенных факторов, которые могут иметь место в конкурсной документации:

1) несоответствие начальной (максимальной) цены закупаемых товаров, работ и услуг среднерыночным ценам, сложившимся на данный тип или вид товаров, работ и услуг, которое может выражаться как в завышении цены, так и в ее необоснованном занижении. Коррупциогенность завышения начальной цены муниципального контракта заключается в том, что именно таким образом заказчик чаще всего резервирует денежные средства на так называемый откат, который он ожидает получить от исполнителя контракта. Стремление заказчика к завышению цен на товары, работы и услуги диктуется тем, чтобы обеспечить более или менее приемлемое качество закупаемой продукции и одновременно иметь некое «моральное право» на получение вознаграждения от исполнителя муниципального контракта за счет разницы между реальной рыночной стоимостью закупки и фактической суммой перечисленных исполнителю денежных средств. В противном случае изыскание денег на «откат» осуществляется исполнителем за счет «экономии» на качестве и количестве поставляемой продукции, применения более дешевого сырья и материалов, использования контрафактных и бывших в употреблении деталей под видом новых и т.п. Реализация умысла на завышение цены контракта облегчается в тех случаях, когда предметом закупки является продукция, ограниченная в свободном обороте (например, продукция военного назначения), рыночные цены на которую отсутствуют.

Что касается намеренного занижения цен на закупаемую продукцию, работы, услуги, то коррупциогенность таких действий заказчика заключается в том, что аномально низкие цены, как правило, отпугивают потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей, поскольку низкие цены не всегда обеспечивают получение ими прибыли. В итоге победителем конкурентных процедур признается «нужная» организация. К использованию в закупочной деятельности данного способа извлечения «коррупционного дохода» прибегают в основном заказчики, размещающие заказ на уже выполненные ранее кем-либо работы, преследуя цель «отмывания» бюджетных средств, выделенных на эти цели;

2) нереальные сроки, предусматриваемые конкурсной документацией на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному (муниципальному) контракту. Коррупциогенность данного фактора заключается в том, что большинство потенциальных конкурентов воздерживаются от подачи заявок на участие в таком конкурсе, вполне разумно осознавая свою неспособность выполнить обязательства по муниципальному контракту в столь нереальные сроки.

Другой вариант: имеется договоренность о том, что на стадии исполнения муниципального контракта заказчик в обмен на «откат» увеличит поставщику (исполнителю) сроки на поставку товаров, выполнение работ либо создаст облегченные условия приемки готовой продукции, результатов выполненных работ. Помимо возникновения условий для коррупции, следствием установления заказчиком нереальных сроков на исполнение муниципального контракта являются недопоставка товаров, неполное выполнение требуемого объема работ и услуг, а также их низкое качество;

3) завышенные требования к участнику размещения заказа, предъявляемые для участия в конкурентной процедуре, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований (не предусмотренных законодательством критериев оценки заявок на участие в конкурсе и (или) их значимости, квалификационных требований к участникам размещения заказа, к размеру обеспечения заявок на участие в конкурсе или аукционе, размеру и способам обеспечения исполнения контракта и др.). Коррупциогенность данного фактора заключается в создании заказчиком необходимых (внешне вполне легитимных) условий к тому, чтобы конкурсная комиссия отдала

предпочтение нужному претенденту на победу в конкурсе. Ярким проявлением рассматриваемого коррупционного фактора является широта дискреционных полномочий в вопросе определения размера пени, взыскиваемой с поставщика.

Согласно части 7 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства, и устанавливается контрактом в размере, определенном в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, но не менее чем одна трехсотая действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Такая формулировка может подтолкнуть недобросовестных заказчиков к использованию неустойки (пени) для удовлетворения своих неправомерных корыстных интересов;

4) излишняя детализация номенклатуры закупаемых товаров, работ и услуг, требований к содержанию выполняемых работ, предоставляемых услуг. Коррупционность данного фактора состоит в том, что заказчик намеренно формулирует положения технического задания таким образом, чтобы его требованиям удовлетворяли продукция, работы и услуги, которые может поставить (выполнить) только один из участников конкурентных процедур.

При выявлении рассматриваемого коррупционного фактора следует обращать внимание на следующие дефекты конкурсной документации:

- перегруженность технического задания требованиями к несущественным характеристикам продукции, которая влечет риски возникновения ошибок со стороны разработчика документации, участников размещения заказа при подготовке заявки на участие, вызывает значительные проблемы в работе комиссии по определению соответствия предлагаемого товара (работ, услуг) потребностям заказчика и, как следствие, формирует предпосылки к тому, что процедура размещения заказа не состоится;

- наличие несоответствий в наименованиях, неточностей, неопределенностей, противоречивых сведений, влекущих неоднозначное толкование и нарушающих принцип единообразия документации, что может привести к запросам о разъяснении положений документации, жалобам участников торгов, отмене торгов;

- установление в техническом задании требований о поставке одновременно с предметом закупки дополнительного оборудования, не предусмотренного нормативно-технической документацией, при отсутствии требований к характеристикам такого оборудования;

5) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление в документации о закупке неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера. Коррупционность этого фактора состоит в том, что при наличии в конкурсной документации указанных дефектов у соответствующих должностных лиц организации-заказчика, а также у членов конкурсной комиссии появляется возможность для субъективного толкования содержания конкурсной документации, для выявления мнимых поводов для отказа участникам размещения в признании их победителями конкурентных процедур и для лоббирования интересов «нужной» организации. К этой же группе коррупционных факторов относится и намеренное включение заказчиком в извещение о размещении заказа грамматических ошибок и опечаток, использование букв латинского шрифта и др. Коррупционность умышленного использования заказчиком в извещениях о закупках перечисленных выше приемов технического характера заключается в том, что это создает для потенциальных участников закупок существенные трудности в поиске объявлений о торгах, в которых они могли бы участвовать. Поисковые системы в сети Интернет и в базах данных о государственных (муниципальных) закупках при наличии таких искажений не реагируют на запросы с использованием ключевых слов и словосочетаний и потому не могут идентифицировать запрашиваемую информацию. Тем

самым искусственно сужается круг потенциальных участников закупки, снижается конкуренция и облегчается возможность признания победителями конкурсных процедур заранее определенных субъектов.

Безусловно, это далеко не полный перечень коррупциогенных факторов, которые могут иметь место в документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд.

2. Способы осуществления антикоррупционной экспертизы конкурсной документации

Для выявления фактов несоответствия начальной (максимальной) цены закупаемых товаров, работ и услуг среднерыночным ценам, сложившимся на данный тип или вид товаров, работ и услуг, представляется целесообразным использовать следующие способы и методы:

а) проведение сравнительного анализа цены муниципального контракта, указанной в извещении о конкурсе (аукционе), и размера бюджетных средств, выделенных заказчику на данную закупку. Если эти два показателя совпадают или расходятся незначительно, то можно сделать вывод о том, что заказчик при определении начальной (максимальной) цены контракта ориентировался не на сложившиеся рыночные цены на закупаемый вид товаров, работ, услуг, а на лимит выделенных ему бюджетных средств, с тем чтобы истратить их в полном объеме. Этот подход к формированию начальной (максимальной) цены (муниципального) контракта влечет завышение цен, перерасход бюджетных средств, их нецелевое использование, создает условия для хищений и «откатов»;

б) проведение сопоставительного анализа заявленной цены закупки со средними ценами на данный вид товаров, работ, услуг, сложившимися на рынке в соответствующем регионе Российской Федерации. Для этих целей следует использовать официальные данные Федеральной службы государственной статистики, различного рода тарифные справочники, каталоги товаров и цен и т.п. В обязательном порядке подлежит проверке обоснованность примененных заказчиком коэффициентов или индексов для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках товаров, коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Если при определении начальной (максимальной) цены (муниципального) контракта заказчиком использовалась информация о ценах товаров, работ, услуг, полученная по его запросу у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), осуществляющих поставки идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, то необходимо проверить, не имеются ли аффилированные связи или ценовой сговор между заказчиком и организациями, предоставившими такую информацию;

в) сопоставление заявленной цены (муниципального) контракта с ожидаемыми результатами предполагаемых работ на предмет выявления адекватности этих результатов объему запланированных для данных целей денежных средств. Явное несоответствие этих двух показателей встречается на практике.

В случае если закупается продукция, цены на которую подлежат государственному регулированию, проводится сравнение заявленных цен с ценами и тарифами, утвержденными Федеральной антимонопольной службой. Если же предметом закупки являются нетиповые товары (работы, услуги), не имеющие аналогов, или товары, ограниченные в свободном обороте (например, продукция военного назначения), то можно также использовать данные о ценах муниципальных контрактов на аналогичные закупки, осуществленные в предыдущие годы (с поправкой на инфляцию). Такие данные можно получить путем осуществления мониторинга исполненных муниципальных контрактов.

Помимо начальной (максимальной) цены муниципального контракта антикоррупционной экспертизе с применением изложенных выше методологических подходов должны быть подвергнуты и предполагаемые расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ, если такие расходы предусмотрены проектом муниципального контракта.

Для выявления в конкурсной документации такого коррупциогенного фактора, как

нереальность сроков, предлагаемых заказчиком для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг по муниципальному контракту, экспертами могут быть применены следующие способы и методологические приемы:

а) сопоставление предложенных сроков исполнения муниципального контракта с его ценой. Если, например, заказчик предлагает выполнить муниципальный контракт с ценой в несколько миллионов за две-три недели, то это должно сразу насторожить специалиста Счетной палаты. Нужно тщательно изучить характер продукции, работ и услуг, являющихся предметом закупки. В случае закупки готовой продукции, которую поставщик должен доставить со своего склада на склад заказчика, такое сочетание сроков и цены контракта вполне допустимо. Если же условия контракта включают не только доставку продукции, но и ее производство и при этом соответствующий производственный цикл явно «не вписывается» в предложенные заказчиком сроки, то имеется большая вероятность коррупционности конкурсной (аукционной) документации;

б) сравнительный анализ предложенных сроков исполнения (муниципального) контракта со сроками поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, предусмотренными соответствующими правилами и нормативами, изложенными в различного рода справочных и методических документах. Для этих целей можно также использовать информацию, содержащуюся в выполненных ранее муниципальных контрактах на поставку аналогичных товаров, выполнение аналогичных работ, оказание аналогичного рода услуг;

в) сопоставление предложенных сроков исполнения муниципального контракта с количеством подлежащей поставке продукции, объемом подлежащих выполнению работ, оказываемых услуг. При этом следует учитывать такие факторы, как длительность производственного цикла; расстояние, на которое поставщик обязан поставить продукцию; вид транспорта, который предполагается использовать для ее доставки заказчику; объем и последовательность технологических операций, которые надлежит выполнить поставщику (исполнителю) в соответствии с техническим заданием; иные факторы.

Особое внимание на предмет выявления рассматриваемого коррупционного фактора следует уделять документации о закупке, размещаемой в сети Интернет во второй половине и особенно в IV квартале календарного года. Заказчики, размещая заказ в конце года, нередко пытаются оправдать сокращенные сроки исполнения муниципальных контрактов необходимостью осуществить закупки в рамках текущего календарного года и, соответственно, «освоить» выделенные на эти цели бюджетные средства до конца бюджетного года. В этом случае, помимо применения изложенных выше методических рекомендаций, должностному лицу Счетной палаты надлежит выяснить у заказчика, что помешало ему разместить соответствующий заказ в первой половине или в середине соответствующего года, чтобы у исполнителя было достаточно времени для исполнения обязательств по муниципальному контракту.

Серьезным коррупционным фактором конкурсной документации являются завышенные требования к участнику размещения заказа, предъявляемые для участия в конкурсе (аукционе). Для выявления данного фактора должностное лицо, проводящее антикоррупционную экспертизу, должно тщательно проанализировать все те квалификационные требования, которые согласно конкурсной документации предъявляются к поставщику (подрядчику, исполнителю).

Основные методические рекомендации по выявлению в документации о закупке коррупционного фактора, связанного с завышенными требованиями к участникам конкурентных процедур, сводятся к следующему:

а) при анализе требований к опыту участника конкурентных процедур в поставке аналогичных товаров, выполнении аналогичных работ следует иметь в виду, что отсутствие опыта еще не означает, что поставщик не выполнит взятые на себя обязательства. Судя по сложившейся практике муниципальных закупок, требование о наличии у претендента 3-5-летнего опыта работы в соответствующей сфере деятельности, относящейся к предмету закупки, является вполне приемлемым и допустимым. Если же в конкурсной документации содержится требование о наличии у участника размещения заказа опыта работы более 5 лет,

то такое требование следует признать явно завышенным, избыточным и ограничивающим конкуренцию;

б) при анализе критериев оценки конкурсных заявок обязательному анализу должны быть подвергнуты соотношение различных критериев и их удельный вес в общей оценке. При этом необходимо учитывать характер закупаемых товаров, работ и услуг. Так, если в конкурсе на поставку некоторых видов продукции, выполнение некоторых видов работ установление в качестве основных критериев оценки заявки цены и сроков исполнения контракта является вполне допустимым и приемлемым, то, например, при выборе исполнителя научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок основным критерием оценки должна быть квалификация участника закупки и предлагаемое качество подлежащих выполнению работ;

в) при оценке требования о наличии у поставщика (подрядчика, исполнителя) лицензии на производство определенной продукции, выполнение работ, оказание услуг необходимо проверить, требует ли производство данной продукции наличия у производителя лицензии на ее изготовление, относятся ли предусмотренные проектом муниципального контракта работы и услуги к лицензируемым видам деятельности;

г) при оценке требования конкурсной документации о наличии у претендента на заключение муниципального контракта необходимых производственных мощностей и квалифицированного персонала следует проанализировать обоснованность данных требований путем прогнозной оценки зависимости от данных показателей своевременности и качества выполнения условий контракта. К примеру, требование заказчика о наличии в штате организации-победителя работников, имеющих ученые степени и ученые звания, будет явно излишним, если предметом муниципального контракта являются организация услуг по уборке и содержанию территории и административно-хозяйственных зданий, оказание услуг по питанию персонала и т.п.

При проведении экспертизы конкурсной документации на предмет выявления в ней завышенных, трудновыполнимых требований к участнику размещения заказа, предъявляемых для участия в конкурсе (аукционе), нужно иметь в виду, что в соответствии с частью 3 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ не допускается включение в документацию о закупке (в том числе в форме требований к качеству, техническим характеристикам товара, работы или услуги, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара) требований к производителю товара, к участнику закупки (в том числе требования к квалификации участника закупки, включая наличие опыта работы), а также требования к деловой репутации участника закупки, требования к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику закупки предусмотрена данным Федеральным законом.

Такой коррупциогенный фактор, как излишняя детализация номенклатуры закупаемых товаров, работ и услуг, требований к содержанию выполняемых работ, предоставляемых услуг, может быть диагностирован путем осуществления анализа содержащегося в техническом задании описания объекта закупки на предмет выявления в нем признаков товаров конкретного производителя и конкретной марки. Одновременно надлежит осуществить проверку описания объекта закупки на предмет наличия в нем признаков описания товаров, имеющих избыточные потребительские свойства или являющихся предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Что касается коррупциогенного фактора, связанного с юридико-лингвистической неопределенностью, то есть с употреблением в документации о закупке неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, то в целях его диагностики необходимо осуществить лингвистический анализ текстов конкурсных документов на предмет наличия в них таких ключевых слов и словосочетаний, как «и другие (иные,

прочие)), «может», «возможно», «по усмотрению», «и так далее», «в установленном порядке» и другие неопределенные, создающие условия для их расширенного толкования термины. Если подобного рода термины в тексте встречаются, то необходимо дать оценку обоснованности их включения в документацию, выяснить, можно ли обойтись без их употребления и т.п. Кроме того, представляется целесообразным проверить конкурсную документацию на предмет наличия в ней грамматических и орфографических ошибок, опечаток, в том числе провести проверку электронных версий конкурсных (аукционных) документов с использованием текстового редактора Word (функция «правописание»), что помимо проверки грамматики и орфографии позволяет выявить использование в проверяемых текстах букв латинского шрифта вместо русских букв.

Наиболее распространенные сигнальные индикаторы коррупции в государственных (муниципальных) закупках:

- неоднократные победы конкретной фирмы или аффилированных фирм в закупках одного и того же заказчика в течение длительного времени;
- выполнение для заказчика разнопрофильных работ одной и той же организацией в течение длительного периода времени;
- отсутствие штрафных или иных гражданско-правовых санкций в заключаемых контрактах и (или) неприменение их в случаях нарушения договорных обязательств поставщиком;
- значительные корректировки условий на этапе исполнения контракта.

3. Действия заказчика, приводящие к ограничению конкуренции

При анализе судебной практики и практики решений Федеральной антимонопольной службы России и ее территориальных органов, возможно, выделить основные критерии и действия заказчиков, которые влекут за собой ограничение конкуренции:

1) создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом (пункт 2 части 1 статьи 17 Федерального закона № 135-ФЗ).

Пример: учреждение признано нарушившим пункт 2 части 1 статьи 17 Федерального закона № 135-ФЗ, поскольку было установлено, что единственный участник размещения заказа был осведомлен о месте выполнения работ по спорному аукциону, не указанном в аукционной документации, до его проведения и заключения контракта, а также приступил к выполнению работ до даты размещения аукционной документации, заключения контракта и получения ордера на выполнение работ, что подтверждало вывод антимонопольного органа о создании этому участнику торгов преимущественных условий для участия в них, которые могли привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции;

2) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений (пункт 3 части 1 статьи 17 Федерального закона № 135-ФЗ).

Пример: общество, определяя победителя запроса предложений на право заключения договора, помимо предусмотренных закупочной документацией критериев цены договора и опыта участника, использовало дополнительный критерий – соблюдение или несоблюдение графика поставки, что являлось нарушением порядка определения победителя, установленного закупочной документацией. Фактически при определении победителя запроса предложений обществом был использован третий критерий определения победителя, не предусмотренный закупочной документацией, а именно: принимался во внимание срок и объем поставки;

3) порядок оценки заявок, предусмотренный конкурсной документацией, не отвечает принципу определенности и однозначности и позволяет конкурсной комиссии по своему субъективному усмотрению определять победителя конкурса.

Пример: конкурсная документация не содержала методику и конкретные показатели оценки заявок по критерию «квалификация участника конкурса», что в свою очередь не позволило определить лицо, предложившее лучшие условия исполнения контракта, и лицо, исполнение контракта которым в наибольшей степени соответствовало бы целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказа, а порядок оценки заявок, предусмотренный конкурсной документацией, не отвечал принципу определенности и однозначности и позволял конкурсной комиссии по своему субъективному усмотрению определять победителя конкурса, что прямо запрещено в пункте 3 части 1 статьи 17 Федерального закона № 135-ФЗ;

4) установление существенного условия контракта в виде необоснованно сжатого срока выполнения работ, ограничивающее доступ потенциальным участникам к участию в аукционе.

Пример: установленное департаментом лесного комплекса субъекта РФ (заказчиком) в документации об аукционе на право заключения контракта на выполнение работ по проведению лесоустройства существенное условие контракта в виде необоснованно сжатого срока выполнения работ ограничило доступ потенциальным участникам к участию в аукционе и являлось нарушением части 2 статьи 17 Федерального закона № 135-ФЗ. Кроме того, предприятие, с которым был заключен контракт, выполнило часть подготовительных работ до проведения аукциона и заключения контракта;

5) включение в описание объекта закупки требований или указаний в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименования страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки, что является нарушением требований части 2 статьи 8, пункта 1 части 1 статьи 33 и пункта 1 части 1 статьи 50 Федерального закона № 44-ФЗ;

6) объединение в один объект закупки строительных работ с поставкой товаров, технологически и функционально не связанных с процессом строительства, влечет за собой ограничение количества участников закупки из числа, в частности поставщиков и (или) производителей специализированного оборудования, относящихся к иным товарным рынкам, нежели строительство, что является нарушением требований части 2 статьи 8, статьи 33 и пункта 1 части 1 статьи 50 Федерального закона № 44-ФЗ;

7) Отсутствие требований к товарам, используемым при выполнении работ.

Пример: заказчик не проинформировал участников закупки должным образом о требованиях к товарам, используемым при выполнении работ на стадии исполнения контракта, что привело к ограничению количества участников закупки (нарушение пунктов 1 и 2 части 1 статьи 33, пункта 1 части 1 статьи 64 Федерального закона № 44-ФЗ);

8) установление конкретных требований к техническим характеристикам товаров, объединение в один лот поставки товара;

9) установление требований по конкретным показателям товара.

Пример: в извещении о проведении запроса котировок требования к оборудованию, с использованием которого необходимо оказывать услуги: «Для оказания услуг исполнителем должен быть предоставлен круглосуточный доступ к сети Интернет для устройств заказчика, уже оборудованных модемами Yota», Счетная палата РФ не предоставила участникам закупки право использовать при оказании услуг иное оборудование, поскольку данный пункт извещения не содержит слов «или эквивалент» при описании оборудования, которое должно быть использовано исполнителем при осуществлении контракта (пункт 1 части 1 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ);

10) не установление в описании объекта закупки функциональных, технических и качественных характеристик, эксплуатационных характеристик объекта закупки (при необходимости) (нарушение пункта 1 части 1 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ);

11) неправомерное требование к форме выпуска поставляемого товара, ограничивающее количество участников закупки (нарушение пункта 1 части 1 статьи 64,

части 6 статьи 66 Федерального закона от № 44-ФЗ);

12) объединение в составе одной закупки различных по функциональным характеристикам товаров, работ, услуг, влекущее за собой ограничение конкуренции при осуществлении закупки ввиду сокращения числа хозяйствующих субъектов, которые могут принять участие в такой закупке (нарушение части 3 статьи 17 Федерального закона № 135-ФЗ).

VI. Выявление коррупциогенных признаков в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий при анализе положений нормативных правовых актов

При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий рекомендуется рассмотреть вопрос о наличии коррупциогенных признаков в положениях 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.

В соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц).

В нормативном правовом акте 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) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (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

государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

В нормативном правовом акте 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 законодательством» при отсутствии в Уголовном кодексе Российской Федерации 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 исследуемых положениях правового акта отсылочных норм с учётом возможности:

- включения тех норм, которые предполагалось изложить в другом правовом акте, непосредственно в исследуемый правовой акт;
- установления правовым актом основных направлений правового регулирования вопросов, регламентируемых другим правовым актом (определение рамочных положений).

И, кроме того, необходимо 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) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (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 государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

В нормативном правовом акте 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 и т.п. При этом, регулирование указанных вопросов отсутствует и в других действующих нормативных правовых актах. Подобное «упущение» создает возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны должностных лиц и совершения ими действий по собственному усмотрению;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Для обнаружения коллизии необходимо провести анализ не только рассматриваемых положений нормативного правового акта, но и нормативных актов различных уровней по сходным отношениям и смежным отраслям.

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

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 государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

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

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

Выявленные коррупциогенные признаки указываются в качестве недостатков в акте (заключении) Счетной палат Томского района по результатам контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия, в ходе которого проводился анализ положений нормативного правового акта.

Запись о выявленных коррупциогенных признаках должна содержать:

- 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.

VII. Оформление результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий

По результатам проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетная палата Томского района в установленном порядке составляет итоговые документы: акты, заключения и другие (далее – итоговые документы).

Итоговые документы должны содержать результаты контрольных (экспертно-аналитических) действий, в том числе установленные факты нарушений и недостатков, их последствия, ссылки на нарушенные нормативные правовые акты, меры, принятые по устранению выявленных нарушений и недостатков, меры, принятые объектом проверки и его вышестоящим органом по противодействию коррупции.

В итоговых документах должны содержаться ссылки на источники сведений.

Положения итоговых документов, касающиеся нарушений и недостатков, связанных с коррупционными рисками при использовании бюджетных средств, и муниципального имущества, должны включать описание всех существенных обстоятельств, период их совершения, указание на должностных лиц, причастных к ним (подписавших первичные и иные документы), объяснения руководителей и иных должностных лиц объектов проверки.

Не допускается включение в итоговые документы различного рода предположений и сведений, не подтвержденных документами.

В итоговых документах не должны даваться морально-этическая оценка действий должностных лиц объектов проверки, а также их характеристика с использованием таких

юридических терминов, как «халатность», «хищение», «растрата», «присвоение».

Если в ходе контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия отдельные существенные вопросы, находящиеся в рамках целей и задач контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия, не рассматривались, документы проверялись выборочно, данные обстоятельства должны в обязательном порядке отражаться в итоговых документах.

В ходе проведения контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий необходимо исследовать причины и последствия выявленных нарушений и недостатков.

VIII. Реализация Счетной палатой Томского района информации о выявленных коррупциогенных признаках

Полномочия Счетной палаты Томского района на осуществление внешнего финансового контроля в форме проведения контрольных или экспертно-аналитических мероприятий дают возможность выявлять в основном коррупционные риски, коррупциогенные факторы или признаки (причем не во всех случаях), но не позволяют достоверно установить факт совершения коррупционного правонарушения.

Состав коррупционного уголовного или административного правонарушения (событие, место, мотив, цель, способ, степень вины) может быть установлен только в процессе дознания, предварительного и судебного следствия.

Вместе с тем, отдельные коррупционные правонарушения, за совершение которых предусмотрена дисциплинарная ответственность, могут быть установлены, не выходя за рамки контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий, проводимых должностными лицами Счетной палаты Томского района. Например, такие, как нарушение запретов, связанных с государственной (муниципальной) службой или замещением государственной (муниципальной) должности: осуществление предпринимательской деятельности, замещение государственным (муниципальным) служащим выборной должности в органах власти любого уровня, использование (муниципального) имущества в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, или передача его в пользование другим лицам и пр.

Следует учесть, что коррупциогенные признаки сами по себе либо не образуют самостоятельного правонарушения (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:

- несоответствие 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 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.

Соответствующая информация направляется в вышестоящие органы для проведения служебной проверки и применения мер дисциплинарной ответственности к виновным лицам и (или) в правоохранительные органы для установления факта совершения коррупционного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена Уголовным кодексом Российской Федерации или Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

При необходимости помимо итоговых документов, составленных по результатам проверок, в правоохранительные органы могут направляться копии соответствующих первичных документов, подтверждающих выявленные факты нарушений и недостатков.

В соответствии с частью 6 статьи 5 Федерального закона № 273-ФЗ органы прокуратуры Российской Федерации координируют деятельность всех правоохранительных органов Российской Федерации по борьбе с коррупцией.

Примерные вопросы, рассматриваемые при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий

I. Подраздел «Нормативные правовые акты»

1	Ситуация	Методы сбора информации	Результаты оценки
<i>В нормативных правовых актах, регламентирующих вопросы использования бюджетных средств, муниципального имущества</i>			
1.	Отсутствует широта дискреционных полномочий (отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов муниципальной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц))	Запрос и изучение документов, выяснение мнения независимых экспертов, получателей услуг, мер государственной поддержки	
2.	Отсутствует определение компетенции по формуле «вправе», «могут»	Запрос и изучение документов	
3.	Не допускается выборочное изменение объема прав	Запрос и изучение документов	
4.	Принятые нормативные правовые акты соответствуют установленным полномочиям	Запрос и изучение документов	
5.	Нормативные правовые акты ГРБС, регламентирующие вопросы выделения и использования бюджетных средств, муниципального имущества, принимались строго в пределах полномочий, определенных нормативными правовыми актами	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
6.	Приняты необходимы административные регламенты (утвержден порядок реализации установленных функций)	Запрос и изучение документов, опрос независимых экспертов, получателей услуг, мер государственной поддержки	
7.	Отсутствуют неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к физическим и юридическим лицам	Запрос и изучение документов, выяснение мнения независимых экспертов, получателей услуг, мер государственной поддержки	
8.	Установлена четкая регламентация прав физическим и юридическим лиц	Запрос и изучение документов, выяснение мнения независимых экспертов, получателей услуг, мер государственной поддержки	
9.	Отсутствует употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера	Запрос и изучение документов, выяснение мнения независимых экспертов	
10.	Отсутствуют пробелы в регулировании деятельности	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	

II. Подраздел «Общие вопросы управления»

1	Ситуация	Методы сбора информации	Результаты оценки
1.	Высшими должностными лицами ГРБС уделяется должное внимание организации системы внутреннего контроля, обеспечению ее совершенствования	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
2.	ГРБС проводит анализ возможных рисков в деятельности ГРБС и его подведомственных организаций, в том числе коррупционных, оценку	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных	

	их последствий и заблаговременно вырабатывает мероприятия по их снижению	исполнителей	
3.	По нарушениям и недостаткам, выявленным контрольными органами, своевременно и в полном объеме принимаются необходимые меры	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
4.	Обеспечивается системный контроль за деятельностью подведомственных организаций	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	

III. Подраздел «Общие вопросы формирования и исполнения бюджета»

1	Ситуация	Методы сбора информации	Результаты оценки
1.	Приняты нормативные правовые акты, определяющие критерии, по которым производится отбор получателей бюджетных средств. Утвержден четкий регламент рассмотрения заявок на финансирование, критерии отбора инвестиционных проектов. Утверждена четкая методика распределения бюджетных средств. Инвестиционные и социальные проекты проходят в установленном порядке предварительную экспертизу	Запрос и изучение документов, выяснение мнения независимых экспертов, получателей мер государственной поддержки	
2.	Обеспечивается коллегиальность принятия решения по распределению бюджетных средств	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, ПБС	
3.	Обеспечивается система мотивации получателей бюджетных средств к достижению конечного социально-экономического эффекта	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, ПБС	
4.	Обеспечивается контроль за своевременностью и равномерностью финансирования распорядителей, получателей бюджетных средств	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, РБС, ПБС	
5.	Задания, нормативы до подведомственных организаций доводятся своевременно	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, ПБС	
6.	В установленном порядке составлены и утверждены бюджетные сметы казенных учреждений	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, ПБС	
7.	Своевременно составляется сводная бюджетная роспись, распределяются лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, ПБС	
8.	Получатели бюджетных средств в установленном порядке представляют отчетность об использовании бюджетных средств	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, ПБС	
9.	Получатели бюджетных средств в установленном порядке представляют отчетность об использовании бюджетных средств	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
10.	Отчетность об исполнении бюджета в уполномоченные органы предоставляется своевременно и в полном объеме	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
11.	Обеспечивается контроль за соответствием заключаемых контрактов (договоров) доведенным объемам бюджетных обязательств	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	

12.	Отсутствуют необоснованные расходы в использовании объектов недвижимости, оборудования и иных материальных ценностей, необоснованные расходы по их содержанию.	простой в	Запрос и изучение документов, инвентаризация, получение объяснений от ответственных исполнителей	
13.	Обеспечивается предварительный, текущий и последующий контроль за выполнением строительно-монтажных и ремонтных работ. В установленном порядке утверждены сметы на проведение работ		Запрос и изучение документов, выборочные контрольные замеры, получение объяснений от ответственных исполнителей	
14.	ГРБС осуществляет контроль за соблюдением сроков строительства объектов, обеспечивается своевременный ввод объектов в эксплуатацию		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
15.	Бюджетные средства использованы на цели, соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, соблюдены иные условия выделения бюджетных средств		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
16.	Обеспечено эффективное использование бюджетных средств		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, независимых экспертов	
17.	Разработаны нормативные правовые акты, регламентирующие реализацию программных мероприятий. Осуществляется контроль за исполнением программных мероприятий, до участников программ (проектов) доведен порядок отчетности		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
18.	ГРБС проверяет правильность расчета плановых показателей деятельности подведомственных учреждений, их исполнение		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, ПБС	
19.	ГРБС проводит анализ причин, оказавших влияние на отклонения от плановых показателей бюджетных смет казенных учреждений (планов финансово-хозяйственной деятельности бюджетных и автономных учреждений)		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, ПБС	
20.	Осуществляется контроль за эффективным и целевым использованием бюджетных средств подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, выборочные проверки	
21.	ГРБС проводит анализ состояния дебиторской и кредиторской задолженности подведомственных организаций, причин их образования, полнотой и эффективностью принятия мер по их снижению.		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, встречные проверки	
22.	ГРБС осуществляет контроль за качеством услуг, оказываемых подведомственными организациями		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, независимых экспертов, ПБС	
23.	ГРБС осуществляет контроль за полнотой отражения подведомственными учреждениями в бюджетной смете казенных учреждений, планах финансово-хозяйственной деятельности автономных и бюджетных учреждений доходов и расходов по приносящей доход деятельности		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, ПБС, выборочные проверки	
24.	ГРБС контролирует в подведомственных организациях соответствие утвержденным штатных единиц и ставок заработной платы установленным		Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей,	

	нормативам и тарифам, обоснованность привлечения специалистов по договорам-подряда.	ПБС, выборочные проверки	
25.	По итогам проверок, проведенных контрольными и надзорными органами, ГРБС принимаются исчерпывающие меры по устранению и недопущению в дальнейшем выявленных нарушений и недостатков, привлечению виновных должностных лиц к дисциплинарной и иной ответственности	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, ПБС, выборочные проверки	

IV. Подраздел «Система мониторинга»

1	Ситуация	Методы сбора информации	Результаты оценки
1.	Имеется четкая система отчетности и мониторинга. ГРБС определены порядок, виды, формат и сроки представления внутренней отчетности. Организован должным образом управленческий учет, позволяющий контролировать достижение запланированных результатов	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, выборочные проверки	
2.	Утвержден порядок информационного наполнения официального сайта в сети Интернет	Запрос и изучение документов, анализ содержания сайта	
3.	Обеспечен системный контроль за достоверностью предоставляемой отчетности (сведений)	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, выборочная проверка	
4.	Руководители структурных подразделений представляют отчеты (за месяц, квартал, год) об эффективности (управления вверенными им ресурсами)	Запрос и изучение документов, объяснений от ответственных исполнителей	
5.	По целевым программам и проектам утвержден четкий порядок отчетности (формы, периодичность, ответственные)	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	

V. Подраздел «Распоряжение муниципальным имуществом»

1	Ситуация	Методы сбора информации	Результаты оценки
1.	В случаях, установленных законодательством, сделки по распоряжению муниципальным имуществом согласованы с уполномоченным органом по имущественным отношениям	Запрос и изучение документов	
2.	Проведены открытые торги для предоставления права владения и (или) пользования частью или частями помещения, здания, строения или сооружения третьим лицам. В соответствии с требованиями законодательства опубликованы информационные сообщения о проведении торгов по реализации муниципального имущества или передачи его в аренду в средствах массовой информации и на официальном сайте в сети «Интернет»	Запрос и изучение документов	
3.	Реализация имущества, находящегося в муниципальной собственности, произведена по рыночной стоимости. В установленных законодательством случаях имеются заключения независимых оценщиков	Запрос и изучение документов	
4.	Реализация излишних, невостребованных материальных ценностей экономически обоснована	Запрос и изучение документов	
5.	Отсутствуют факты использования объектов,	Запрос и изучение документов	

	находящихся в муниципальной собственности, сторонними организациями без заключения соответствующих договоров		
6.	Соблюден порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним	Запрос и изучение документов	
7.	Ведется бюджетный учет начисления, поступления, задолженности по платежам от использования, распоряжения муниципальным имуществом	Запрос и изучение документов	
8.	Списание материальных ценностей обоснованно, надлежащим образом оформлено	Запрос и изучение документов	

VI. Подраздел «Проведение инвентаризации имущества и финансовых обязательств»

1	Ситуация	Методы сбора информации	Результаты оценки
1.	Назначена инвентаризационная комиссия, ее состав минимизирует риски конфликта интересов	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
2.	В случаях, установленных законодательством, проведена инвентаризация имущества и финансовых обязательств, в том числе: - при передаче имущества организации в аренду, выкупе, продаже; - перед составлением годовой бухгалтерской отчетности; - при смене материально-ответственных лиц; - при установлении фактов хищений или злоупотреблений, а также порчи ценностей; - в случае стихийных бедствий, пожара, аварий или других чрезвычайных ситуаций, вызванных экстремальными условиями; при ликвидации (реорганизации) организации перед составлением ликвидационного (разделительного) баланса и в других случаях, предусмотряемых законодательством. Результаты инвентаризации должным образом оформлены.	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, выборочная инвентаризация	
3.	Периодически проводится инвентаризация с целью выявления неиспользуемого (муниципального) имущества	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей, выборочная инвентаризация	

VII. Подраздел «Расчеты по заработной плате»

1	Ситуация	Методы сбора информации	Результаты оценки
1.	Отсутствуют факты выплаты заработной платы работникам, не состоящим в штате казенного учреждения, за счет бюджетной сметы по подстатье 211 «Заработная плата»	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
2.	Отсутствуют факты выплаты работникам казенного учреждения компенсаций за использование личного автотранспорта в служебных целях за счет бюджетной сметы по подстатье 211 «Заработная плата»	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
3.	Отсутствуют факты начисления и выплаты заработной платы работникам за фактически неотработанное время	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
4.	Не допускалось превышение установленных трудовым законодательством ограничений по совместительству (ст. 282, 284 Трудового	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных	

	кодекса РФ)	исполнителей	
5.	Оплата труда работникам в выходные и нерабочие праздничные дни проводилась на основании соответствующих приказов	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
6.	Не допускалось необоснованного завышения разрядов оплаты труда, стажа непрерывной работы	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
7.	Утверждено и соблюдается положение о премировании работников	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
8.	Отсутствуют факты фиктивного оформления в штат сотрудников	Запрос и изучение документов, встречные проверки	

VIII. Подраздел «Расчеты с подотчетными лицами»

1	Ситуация	Методы сбора информации	Результаты оценки
1.	Обеспечивается контроль законности и обоснованности расходования денежных средств подотчетными лицами	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
2.	Выдача денежных средств под отчет сотрудникам производилась при условии полного погашения задолженности по ранее полученной под отчет суммам	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
3.	К авансовому отчету приложены надлежаще оформленные первичные документы. Отсутствуют факты возмещения расходов по фиктивным документам	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
4.	Расходование денежных средств, выданных под отчет, обосновано, соответствует целям и условиям выделения средств	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	
5.	Авансовые отчеты представляются в установленный срок	Запрос и изучение документов, получение объяснений от ответственных исполнителей	

Оценка коррупционных рисков

Риски	Вероятность наступления негативного события (нарушения, недостатка)	Влияние негативного события на эффективность использования государственных (муниципальных) ресурсов
Завышение стартовых (закупочных) цен при размещении государственных (муниципальных) заказов	Высокая	Сильное
Поставка товаров пониженной сортности, ненадлежащего качества. Прием выполненных работ (оказанных услуг) ненадлежащего качества	Высокая	Сильное
Заключение (муниципального) контракта без соблюдения установленной процедуры	Высокая	Сильное
Аффилированность лиц, принимающих участие в размещении заказов для государственных (муниципальных) нужд	Высокое	Сильное
Заключение (муниципального) контракта с подрядной организацией, не имеющей специального разрешения на проведение определенного вида работ	Средняя	Среднее
Необоснованное завышение стоимости строительно-монтажных работ, строительных материалов, оказанных услуг, поставленных товаров	Средняя	Сильное
Необоснованное продление сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг по государственным (муниципальным) контрактам	Средняя	Сильное
Непредъявление претензий к подрядным организациям, нарушившим условия (муниципального) контракта	Средняя	Сильное
Размещение государственных (муниципальных) заказов по уже выполненным работам, оказанным услугам	Высокая	Сильное
Повторная оплата одних и тех же работ (услуг).	Высокая	Сильное
Оплата работ (услуг) и иных затрат, не предусмотренных муниципальным контрактом	Высокая	Сильное
Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов	Высокая	Сильное
Неэффективное использование объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности	Средняя	Сильное
Предоставление муниципальной собственности без проведения соответствующей процедуры, предусмотренной	Высокая	Сильное
Несвоевременный возврат средств, предоставленных из бюджета на возвратной основе	Среднее	Среднее
Наличие просроченной дебиторской задолженности, непринятие мер по ее погашению	Высокая	Среднее
Наличие факторов, препятствующих обеспечению добросовестной конкуренции в сфере муниципальных закупок	Средняя	Сильное
Наличие коррупционных факторов в нормативных правовых актах, регламентирующих вопросы выделения и использования	Средняя	Среднее
Недостаточно эффективный предварительный и последующий контроль за бюджетными расходами	Средняя	Сильное
Недостаточная доступность информации о мерах государственной (муниципальной) поддержки для потенциальных получателей	Средняя	Среднее