

Текст выступления

Председателя Информационно-аналитической комиссии Совета контрольно-счетных органов при КСП Московской области Е.В. Егоровой на семинаре-совещании по вопросу взаимодействия контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области с правоохранительными органами

Из представленных сведений о результатах деятельности контрольно-счетных органов (КСО) муниципальных образований Московской области в Ведомственной информационной системе Контрольно-счетной палаты Московской области в части формы № 1 «Основные показатели деятельности контрольно-счетного органа за отчетный период» было установлено, что в течение 2016 года и 9 месяцев 2017 года в органы прокуратуры, предварительного следствия, внутренних дел КСО было направлено **1203** материала.

В том числе в 2016 году:

- 380 материалов по контрольным мероприятиям;
- 249 материалов по экспертно-аналитическим мероприятиям.

В 9 месяцах 2017 года:

- 317 материалов по контрольным мероприятиям;
- 257 материалов по экспертно-аналитическим мероприятиям.

В 2016 году, 9 месяцах 2017 года по материалам КСО органы предварительного следствия возбудили **22** уголовных дела.

Незначительное количество возбужденных уголовных дел по отношению к количеству направленных материалов в правоохранительные органы может свидетельствовать, что не все материалы КСО содержали признаки и составы правонарушений, либо материалы КСО не содержали достаточной доказательной базы для рассмотрения правоохранительными органами.

КСО муниципальных образований, в случаях, когда составы правонарушений выявлены в результате проведения контрольных или экспертно-аналитических мероприятий, но выносится решение об отказе в возбуждении уголовного дела, необходимо опротестовывать указанные решения. Примеры протестов к органам прокуратуры имеются у КСП Московской области.

Возможность взаимодействия контрольно-счётных органов (далее - КСО) с контрольными, надзорными и правоохранными органами закреплена в ст. 18 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Этой статьёй определено, что КСО вправе заключать с такими органами **соглашения** о сотрудничестве и взаимодействии.

В настоящее время не всеми контрольно-счётными органами муниципальных образований Московской области заключены **соглашения** о сотрудничестве с правоохранными органами. Согласно представленным КСО сведениям только 12 КСО имеют заключенные соглашения о взаимодействии, причем в большинстве своем только с органами прокуратуры. Всего у КСО имеется 19 заключенных соглашений.

Следует отметить, что встречаются случаи, когда органы прокуратуры **отказывают КСО в заключении соглашений** о взаимодействии на основании того, что являются структурными подразделениями областной прокуратуры и от своего имени не заключают подобных соглашений. В таких случаях аргументом в пользу заключения соглашений о взаимодействии является положительный опыт других КСО и их сотрудничество с правоохранными органами.

КСП Московской области заключено соглашение с Прокуратурой Московской области, следовательно, по аналогии можно заключать соглашения КСО.

В своей работе КСО сталкиваются с органами прокуратуры по **нескольким основаниям:**

- поступившее в КСО **требование прокурора о проведении проверок, выделении специалистов;**
- **передача материалов** контрольных мероприятий в прокуратуру;
- **соглашение о сотрудничестве и взаимодействии.**

Зачастую взаимодействие КСО и прокуратуры возникает в связи с требованиями прокуратуры **о предоставлении специалистов КСО** для участия в прокурорских проверках либо о проведении таких проверок КСО самостоятельно.

Основным документом, определяющим компетенцию прокуратуры РФ, является Закон о прокуратуре и конкретно ст. 22 Закона, на которую

ссылаются прокуроры в адресованных в КСО требованиях. Если рассмотреть обозначенную статью в совокупности со ст. 21 Закона, можно уточнить полномочия прокуратуры.

Анализ указанных статей показал, что требовать проведения проверок, ревизий по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов прокурор уполномочен только от органов, в отношении которых он проводит проверку соблюдения и исполнения законов, а контрольно-счётные органы, как правило, таковыми при требовании проведения проверок не являются.

В рамках существующих полномочий и штатной численности КСО не имеют возможности проведения проверок по требованию прокуратуры.

КСО осуществляют свою деятельность в соответствии с планом, который обязаны выполнять, следовательно, все проблемные моменты, связанные с урегулированием взаимодействия с правоохранительными органами необходимо отражать в Соглашениях.

Особого внимания заслуживает вопрос направления КСО материалов проверок в надзорные и правоохранительные органы.

Часть 8 ст. 16 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривает, что в случае, если при проведении контрольных мероприятий выявлены факты незаконного использования средств местного бюджета, в которых **усматриваются признаки преступления или коррупционного правонарушения**, контрольно-счётный орган в установленном порядке **незамедлительно передаёт** материалы контрольных мероприятий в правоохранительные органы.

В случае если выявленные факты несоблюдения объектом контрольного мероприятия требований законов и иных нормативных правовых актов **содержат признаки состава преступления, влекущие за собой уголовную ответственность**, руководитель контрольного мероприятия определяет степень их воздействия на результаты формирования и использования денежных средств и финансово-хозяйственной деятельности объекта контрольного мероприятия, **принимает необходимые меры**, в частности:

- **незамедлительно оформляет акт по фактам выявленных нарушений**, требующих принятия срочных мер по их устранению и безотлагательного пресечения противоправных действий. Указанный акт будет промежуточным документом перед составлением основного акта контрольного мероприятия на объекте;

- **информирует Председателя КСО;**

- **требует письменных объяснений от должностных лиц** объекта контрольного мероприятия;

- **готовит проект письменного обращения в правоохранительные органы** в случае, если при проведении контрольного мероприятия выявлены факты незаконного использования средств бюджета, в которых усматриваются признаки преступления или коррупционного правонарушения.

В практике КСО **материал направляется после завершения контрольного мероприятия** и все факты выявленных нарушений отражаются в итоговых актах контрольного мероприятия на объектах контроля и в отчете о проведении контрольного мероприятия.

Обращения в правоохранительные органы в ходе контрольных мероприятий направляются в порядке, установленном Правилами делопроизводства в КСО, и в порядке, установленном соответствующими положениями о взаимодействии или соглашениями.

С точки зрения количества материалов, направленных КСО в правоохранительные органы, следует учитывать за единицу материал или материалы, направленные КСО при проведении одного контрольного мероприятия, не зависимо от количества объектов контроля, в том числе материалов по выявленным правонарушениям, если даже они направлены в правоохранительные органы в разное время. Это уточнение дано в Порядке заполнения сведений о результатах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области в Ведомственной информационной системе Контрольно-счетной палаты Московской области в части формы № 1 «Основные показатели деятельности контрольно-счетного органа за отчетный период»

Федеральный закон № 6-ФЗ предписывает направлять информацию именно по преступлениям и правонарушениям, а не по всем выявленным нарушениям.

Не все материалы проверок обязательно должны направляться в надзорные и правоохранительные органы.

Это обстоятельство обошли отдельные контрольно-счетные органы муниципальных образований, которые в рамках соглашения о взаимодействии с прокуратурой или по требованию последней обеспечивают поступление в прокуратуру актов всех контрольных мероприятий.

Плохого здесь ничего нет.

Требование прокуратуры вполне обоснованно и соотносится со статусом органа внешнего финансового контроля и принципом законности деятельности, установленным Федеральным законом №6-ФЗ.

Кроме того, построенное таким образом взаимодействие **позволяет исключить субъективный фактор при решении вопроса о том, результаты какой проверки подлежат направлению** в надзорные и правоохранительные органы, **а взаимодействие с прокуратурой является существенным фактором результативности деятельности КСП.**

Хотелось бы также отметить, что вся процедура контрольного мероприятия опирается в первую очередь **на профессионализм сотрудников КСО**, которые должны обладать познаниями широкого спектра, основательными навыками анализа финансово-хозяйственной деятельности и практического опыта деятельности в сфере аудита, чего часто, к сожалению, недостает сотрудникам правоохранительных органов. И, направляя материал в правоохранительные органы, **не лишнем будет указывать в сопроводительном письме на выявленные нарушения**, которые по мнению КСО имеют признаки либо состав правонарушений.

Опыт отдельных КСО, имеющих одинаковые нарушения, показывает, что не во всех муниципальных образованиях подход правоохранительных органов к одному и тому же нарушению одинаков, с точки зрения квалификации правонарушения.

В связи с этим обстоятельством контрольно-счётным органам важно чётко понимать, **какие деяния являются преступлениями или правонарушениями.**

В процессе проверки осуществляется **формирование доказательственной базы.**

В ходе получения доказательств фактические данные и информацию инспектор собирает **на основании письменных и устных запросов** в форме **копий документов**, представленных объектом контрольного мероприятия.

Доказательства получают путем проведения:

- **инспектирования**, которое заключается в проверке документов, полученных от объекта контрольного мероприятия;

- **аналитических процедур**, представляющих собой анализ и оценку полученной информации, исследование важнейших финансовых и экономических показателей объекта контрольного мероприятия с целью

выявления нарушений и недостатков в финансовой и хозяйственной деятельности, а также причин их возникновения;

- **пересчета**, который заключается в проверке точности арифметических **расчетов в первичных документах и бухгалтерских записях**, либо выполнения самостоятельных расчетов;

- **подтверждения**, представляющего процедуру запроса и получения письменного подтверждения необходимой информации от независимой (третьей) стороны.

Доказательства, получаемые на основе проверки и анализа фактических данных о предмете и деятельности объектов контрольного мероприятия, используются в виде документальных, материальных и аналитических доказательств.

Документальные доказательства получают на основе финансовой и иной документации на бумажных носителях или в электронном виде, представленной объектом контрольного мероприятия, вышестоящими и другими организациями, которые имеют непосредственное отношение к предмету контрольного мероприятия или деятельности данного объекта.

Материальные доказательства получают при непосредственной проверке каких-либо процессов или в результате наблюдений за событиями. Они могут быть оформлены в виде документов (актов, протоколов), докладных записок или представлены в фотографиях, схемах, картах или иных графических изображениях.

Аналитические доказательства являются результатом анализа фактических данных и информации о предмете или деятельности объекта контрольного мероприятия, которые получают как от самого объекта контрольного мероприятия, так и из других источников. **Проведение судебных экспертиз КСО, как правило, не инициируют.**

Основная доказательственная база по данным делам формируется именно в результате деятельности контрольно-счетных, а не правоохранительных органов.

Доказательства и иные сведения, полученные в ходе проведения контрольного мероприятия, **соответствующим образом фиксируются в актах** и рабочей документации, являющихся основой для подготовки отчета о его результатах.

На заключительном этапе **подготавливается отчет**, в котором фиксируются заключения, выводы и предложения (рекомендации) по

результатам мероприятия, а также при необходимости оформляются другие документы, отражающие результаты мероприятия.

В целом у КСО имеется довольно внушительный арсенал средств и методов реагирования как на выявляемые в ходе контрольных мероприятий нарушения, так и при оказании в ходе их проведения противодействия деятельности сотрудников КСО со стороны проверяемых субъектов.

Среди них и **право на возбуждение дела об административном производстве, и отлаженный механизм взаимодействия с правоохранительными органами** и сторонними организациями (который, как уже упоминалось, обусловлен наличием соглашений и положений о сотрудничестве), а также **правомочия на выдачу предписаний и представлений.**

Предусмотрено также составление соответствующих актов по фактам создания препятствий сотрудникам КСО в проведении контрольного мероприятия.

На основании изложенного можно сделать определенные выводы **об их роли в выявлении и расследовании коррупционных преступлений.**

Прокуратура, в свою очередь, информирует о результатах проведённой по материалам проверки после принятия процессуального решения.

Одну из ключевых ролей в оказании содействия в процессе выявления и расследования **коррупционных преступлений** играют контрольно-счетные органы.

Деятельность КСО в отличие от деятельности органов, осуществляющих уголовное преследование, **не имеет своей основной целью изобличение** того или иного лица в совершении преступления и привлечения его к уголовной ответственности.

Цель ее вполне конкретна и имеет практическую направленность – принятие соответствующих мер и контроль за процессом движения государственных (муниципальных) средств, использования государственного (муниципального) имущества и иных материальных ценностей, находящихся в государственной (муниципальной) собственности.

Исходя из этого следует, что **роль контрольно-счетных органов** именно в расследовании коррупционных преступлений не так значительна, **как в их выявлении.**

ПРИМЕРЫ выявленных нарушений

Наибольшее количество материалов, направленных в правоохранительные органы и по которым возбуждены уголовные дела, касаются проверок муниципальных унитарных предприятий на предмет использования муниципального имущества.

1. **Муниципальное унитарное предприятие**, в нарушение п. 2 ст. 295 Гражданского кодекса РФ, п. 2 ст. 18 Федерального закона от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Положения о порядке передачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, **сдавало в аренду часть нежилого здания**, являющего муниципальной собственностью (нежилые помещения площадью 42 кв. м., 156,16 кв. м. и 250 кв. м.), **в отсутствие согласия собственника муниципального имущества** – Администрации, без проведения оценки рыночной стоимости объектов недвижимого имущества.

В нарушение п. 3 ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Положения о порядке передачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, заключение договоров аренды имущества, находящегося в муниципальной собственности, муниципальным унитарным предприятием осуществлено **без проведения конкурсов или аукционов** на право заключения договоров на аренду муниципального недвижимого имущества, принадлежащего ему на праве хозяйственного ведения.

Коммунальные и эксплуатационные расходы в состав арендной платы включаться не должны. Платежи по ним должны производиться арендатором по отдельным договорам на коммунальные и эксплуатационные услуги, заключенным с организацией-арендодателем, либо поставщиками услуг.

Договоры на оплату арендаторами коммунальных услуг и эксплуатационных расходов не заключались.

В нарушение Положения о порядке передачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности, стоимость арендной платы по договорам аренды исчислялась, не исходя из установленного порядка, **была занижена, в результате чего образовалась сумма недополученных доходов** Предприятия.

Указанные нарушения могут квалифицироваться, как совершение должностным лицом действий, выходящих за пределы его полномочий и

повлекших нарушение прав, и интересов организации (ст.201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями»).

В отдельных случаях по указанным нарушениям было возбуждено уголовное дело.

2. В результате действий, совершенных должностными лицами МУП по передаче в аренду имущественного комплекса предприятие лишено возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены его Уставом.

Согласно п. 3 ст. 18 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» движимым и недвижимым имуществом муниципальное предприятие может распоряжаться только в пределах, не лишаящих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены Уставом Предприятия.

Таким образом, сделка по передаче в аренду муниципального имущества, находящимся в хозяйственном ведении МУП нарушает требование п. 3 ст. 18 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Переданное Предприятию в хозяйственное имущество по назначению не используется, в нарушение ст. 25 Федерального закона от 14.11.2002 №161-ФЗ должностными лицами МУП не приняты меры по обеспечению результативности и эффективности использования муниципального имущества.

Неэффективное использование муниципального имущества, осуществление неэффективных затрат в части неиспользуемого предприятием недвижимого имущества влечет к получению меньшей, чем возможно прибыли.

По вышеназванным фактам усматривались **признаки состава преступления, предусмотренного ст. 201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями».**

3. Директором МУПа совершались крупные сделки без согласования с собственником имущества предприятия.

В соответствии со ст. 23 Закона № 161-ФЗ, крупной сделкой является сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения унитарным предприятием прямо либо косвенно имущества, стоимость которого составляет более десяти процентов уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тысяч раз превышает установленный федеральным законом минимальный

размер оплаты труда, если иное не установлено федеральными законами или принятыми в соответствии с ними правовыми актами (п. 1), решение о совершении крупной сделки принимается с согласия собственника имущества унитарного предприятия (п.3).

Крупные сделки совершались директоров МУПа на невыгодных для предприятия условиях: со 100% предоплатой выполнения работ. Кроме того, работы не были выполнены в полном объеме.

Крупные сделки, совершенные директором предприятия, повлекли к получению меньшей, чем возможно прибыли.

Указанные обстоятельства противоречат ст. 25 Закона № 161-ФЗ, согласно которой руководитель унитарного предприятия при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей должен действовать в интересах унитарного предприятия добросовестно и разумно и в установленном законом порядке несет ответственность за убытки, причиненные унитарному предприятию его виновными действиями (бездействием), в том числе в случае утраты имущества унитарного предприятия. (**признаки состава преступления, предусмотренного ст. 201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями»**).

4. Контроль со стороны собственника имущества за деятельностью муниципального унитарного предприятия осуществлялся не в соответствии с требованиями законодательства:

- аудиторские проверки не назначались и не проводились, тогда как в соответствии с положением п.16 ст.20 Закона № 161-ФЗ собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия принимает решения о проведении аудиторских проверок, утверждает аудитора и определяет размер оплаты его услуг, п.1. ст.26 Закона № 161-ФЗ бухгалтерская отчетность унитарного предприятия в случаях, определенных собственником имущества унитарного предприятия, подлежит обязательной ежегодной аудиторской проверке независимым аудитором. В нарушение указанного требования, бухгалтерская (финансовая) отчетность не утверждена собственником имущества;

- план финансово-хозяйственной деятельности предприятия, показатели финансово-экономической деятельности предприятия не были утверждены собственником имущества, в нарушение п.12 ст.20 Закона № 161-ФЗ;

- решения собственника, лишаящие предприятие возможности использовать закрепленное за ним имущество в хозяйственной деятельности

либо содержать неиспользуемое имущество, влечет неприбыльную деятельность предприятия;

- совокупность показателей финансовой неустойчивости предприятия показывает риск неспособности своевременно и в полном объеме рассчитаться по обязательствам, в связи с чем имеет место риск наступления банкротства предприятия. **(Признаки состава преступления, предусмотренного ст. 293 «Халатность» УК РФ).**

5. МУПу по решению органов местного самоуправления была предоставлена субсидия в соответствии со ст.78.2 БК РФ «Предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность».

Субсидия не была использована по назначению. Кредиторская задолженность перед подрядчиком не была погашена. При этом в периоде предоставления субсидии были отмечены факты материального стимулирования работников МУПа.

6. МУПом списывалось имущество (автотранспортные средства), но комиссией по списанию муниципального имущества не даны предложения по дальнейшему использованию списываемого имущества, не определена возможность использования отдельных узлов и деталей, полученных в результате разукomплектования имущества, и оценка их стоимости. В актах на списание объектов основных средств не отражено состояние основных частей, деталей, узлов, конструктивных элементов грузовых автотранспортных средств, отсутствуют сведения о принятии к бухгалтерскому учету демонтированных основных деталей и узлов. Вторичное сырье, полученное от разборки списанного имущества и непригодное для повторного использования, подлежит продаже организациям, на которые возложен сбор такого сырья.

Документы, подтверждающие проведение утилизации списанных автотранспортных средств, отсутствуют, деньги от утилизации на расчетный счет Предприятия не поступали.

В нарушение ст. 8 Федерального закона от 29.07.1998 №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», автотранспортные средства были проданы по договорам купли - продажи транспортного

средства по договорной цене без привлечения оценщика для определения рыночной стоимости данного автомобиля.

В связи с вышеперечисленными фактами в отношении муниципального имущества в действиях должностных лиц усматриваются **признаки состава преступления, предусмотренного ст. 201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями».**

.....

Имели место случаи передачи материалов по выявленным нарушениям в муниципальных учреждениях, которые имели признаки состава правонарушений.

1. В соответствии с данными отчетов о выполнении муниципального задания, представленными к проверке подтверждающими документами, по муниципальным услугам в натуральных показателях установлено их невыполнение.

В нарушение Соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое выполнение муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), предусмотренного Порядком определения объема и условия предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям, Положения о формировании муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в отношении муниципальных учреждений, субсидия (**часть субсидии**) на финансовое выполнение муниципального задания на оказание муниципальных услуг в связи с их выполнением в объеме меньшем установленного муниципальным заданием, **возвращена не была.**

Под вопрос ставили превышение должностных полномочий.

Из материалов КСО, у которых подобное нарушение имело место и материалы были направлены в правоохранительные органы следует, что уголовные дела по указанным фактам не возбуждались.

2. При проверке МБУ было установлено следующее.

2.1. Инвентаризацией лекарственных препаратов в отделениях МБУ выявлена:

- **пересортица материальных запасов;**
- **излишки наименований материальных запасов, не числящихся по данным бухгалтерского учета;**
- **выявлено поступление материальных запасов, перечень которых не соответствует перечню, указанному в товарно-транспортных накладных. Данный товар не оприходован по бухгалтерскому учету.**

2.2. В нарушение ст.34 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств», Федерального Закона № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», приобретено оборудование, которое не используется либо используется неэффективно.

2.3. В этом же МБУ за счет бюджетных средств произведена оплата согласно представленным счетам-фактурам за **строительные материалы**. Товарными накладными строительные материалы поставлены и приняты на ответственное хранение начальником хозяйственной части. Согласно актов о списании материальных запасов строительные материалы **списаны**. Акт о **выполненных работах** по использованию строительных материалов отсутствует.

Выполнение работ при проверке с выходом на место не обнаружено.

Стимулирующие выплаты начислялись без согласования с профсоюзной организацией. Стимулирующие выплаты осуществлялись без указания конкретных критериев оценки деятельности.

Возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного **ч.3 ст.160 УК РФ «Присвоение или растрата»** в отношении главного врача и главного бухгалтера МБУЗ.

3. При проверке целевого использования средств субсидии на выполнение муниципального задания МБУ установлены случаи оплаты труда работников, фактически не работающих в учреждении, так называемые «мертвые души». (Признаки состава преступления, предусмотренного ст. 159 «Мошенничество» УК РФ).

4. При проверке образовательных учреждений выявлено, что устанавливались и выплачивались **стимулирующие выплаты** по одним и тем же критериям ограниченному кругу лиц. Протоколы заседаний экспертной комиссии по установлению и выплате надбавок стимулирующего характера оформлены без приложения материалов по оценке результатов деятельности работников. Факты выполнения данных работ не предоставлены.

Кроме этого, проверкой установлено для расчета выплат стимулирующей части ФОТ применялись завышенные значения показателей в баллах.

.....

Устанавливались стимулирующие надбавки за выполнение обязанностей, которые фактически не исполнялись в силу ряда причин, что привело к необоснованному расходованию бюджетных средств.

5. Представителями родительских комитетов образовательных учреждений производились сборы денежных средств на различные цели.

Договоры о добровольных пожертвованиях на протяжении всего указанного периода не составлялись.

Пожертвования в виде денежных средств поступали в учебное заведение в наличной форме, передавались секретарю под роспись в ведомости, а затем лично директору.

Однако, указанные платёжные ведомости не были предоставлены. Отчёт об использовании добровольных пожертвований родителей с приложением платёжной документации в ходе проверки также не предоставлен.

(Признаки состава преступления, предусмотренного ст.285 ч.1, ст. 286 ч.1., «Злоупотребление должностными полномочиями», «Превышение должностных полномочий» УК РФ, Совершение должностным лицом действий, выходящих за пределы его полномочий и повлекших нарушение прав и интересов организации.)

6. В МБУ установлено незаконное списание муниципального имущества – оборудования. Заключение по выявленным дефектам выдано организацией, не имеющей лицензии. Документы об утилизации были выданы не существующей организацией.

Возбуждено уголовное дела по факту злоупотребления полномочиями и служебного подлога со стороны директора МБУ.
.....

Особого внимания требует квалификация нарушения «Нецелевое использование бюджетных средств» в суммах, превышающих 1500,0 тыс. рублей.

Правоохранительные органы в ряде случаев, когда нецелевое использование бюджетных средств, связано с неверным применением кодов бюджетной классификации и выражается в использовании бюджетных средств на нужды учреждения, но не на выделенные цели, придерживаются правила, что бюджетные средства не явились причиной ущерба бюджета и не пошли на личные нужды и, следовательно, не явились причиной обогащения отдельных лиц. И рассмотрение указанного случая нарушения бюджетного законодательства имеет разные варианты.

Примером **неоднозначного решения вопроса о возбуждении уголовного дела** служит оплата за счет бюджетных средств арендных платежей за арендуемое для размещения казенного учреждения нежилое помещение при передаче части помещений в субаренду. Полученные в результате субаренды средства направлялись в доход бюджета муниципального образования. Но факт нецелевого использования бюджетных средств за аренду фактически не используемых для нужд казенного учреждения установлен КСО. Нарушение квалифицировано. Ущерба бюджету при условии возмещения доли переданных в субаренду нежилых помещений в объеме стоимости арендной платы не произошло. Материалы находятся на рассмотрении в правоохранительных органах.

Однако, если нецелевое использование бюджетных средств установлено при завышении стоимости строительно-монтажных работ, т.е. при оплате за фактически не выполненные работы, органы прокуратуры считают, что имеются **признаки состава преступления, предусмотренного ст.285.1 «Нецелевое использование бюджетных средств» УК РФ.**

Примерами служат выявленные факты:

- при приемке фактически не выполненных скрытых работ, отраженных в актах на скрытые работы и акте выполненных работ формы КС-2;
- завышения фактически выполненных работ, отраженное в акте выполненных работ формы КС-2.

При чем, при выявлении подобных нарушений имеют место случаи возбуждения уголовных дел как на заказчика по факту нецелевого использования бюджетных средств, так и на подрядчика по **составу преступления, предусмотренного ст. 159 «Мошенничество» УК РФ.**

Возбуждались уголовные дела по выявленным фактам поставки некачественного оборудования, не в соответствии с требованиями муниципальных контрактов.

Уголовный кодекс РФ предусматривает следующие виды ответственности:

1) Ст. 285.1. Нецелевое расходование бюджетных средств

- **совершенное в крупном размере (свыше 1,5 млн. рублей),** - наказывается штрафом в размере от 100 до 300 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением

права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

- то же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору и (или) **в особо крупном размере (свыше 7,5 млн. рублей)**, - наказывается штрафом в размере от 200 до 500 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 до 3 лет, либо принудительными работами на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового, либо лишением свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового.

ПРИМЕРЫ,

когда материалы не содержали состава уголовного правонарушения (уголовные дела возбуждены не были), но направлены КСО в правоохранительные органы.

- неправомерное расходование бюджетных средств
- нецелевое использование бюджетных средств на сумму до 1500,0 тыс. рублей;
- переплата по заработной плате;
- неэффективное использование бюджетных средств;
- искажение бухгалтерской отчетности;
- грубое нарушение требований бухгалтерского учета.

Частью 4 статьи 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одной из организационных основ противодействия коррупции предусмотрено осуществление органами местного самоуправления противодействия коррупции в пределах своих полномочий.

Пунктом 10 части 2 статьи 9 Федерального закона от 07 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» **к одному из основных полномочий** контрольно-счетного органа муниципального образования **отнесено участие в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции.**

Не секрет, что характерной чертой преступлений коррупционной направленности является **их высокая латентность**. Это в первую очередь предопределено спецификой сферы деятельности субъектов данных

преступлений, характеристикой самих субъектов и своеобразием способов совершения преступлений. Данные обстоятельства отчасти объясняют нынешнюю не совсем радужную (как это ни прискорбно) ситуацию, складывающуюся при выявлении, расследовании и раскрытии преступлений данной категории. Например, механизм выявления и расследования получения взятки должностными лицами отличается относительной отлаженностью.

Однако на целый ряд преступлений, к которым прежде всего относятся те из них, **которые связаны с нарушениями в финансово-бюджетной сфере, злоупотреблениями при распоряжении и управлении государственной (муниципальной) собственностью**, а также другие аналогичные преступления, органы, осуществляющие уголовное преследование, не могут адекватно отреагировать собственными силами. Восполнить данный пробел призвана деятельность КСО.

Что понимается под противодействием 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 по профилактике коррупции, по борьбе с коррупцией, по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Что понимается под коррупционными рисками:

- **наличие обстоятельств, провоцирующих должностных лиц муниципальных органов, учреждений, организаций на незаконное использование должностного положения** в целях получения выгоды для себя или третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу, другим физическим лицам.

Коррупциогенный признак – это нормативные правовые конструкции актов законодательства и (или) изданные во исполнение их распорядительные акты, создающие возможности для совершения коррупционных правонарушений в процессе реализации положений нормативного правового акта, а также действия (бездействие) должностных лиц, дающие основания предполагать о совершении коррупционного правонарушения.

Коррупциогенный фактор – это **явление** или совокупность явлений, объективные или субъективные **предпосылки**, порождающие коррупционные правонарушения или **способствующие их распространению**. Положения НПА, 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.

Что может являться субъективным коррупциогенным фактором:

- низкий уровень профессиональной квалификации вышестоящих руководителей правонарушителя (или иных контролирующих его лиц) и, как следствие, бесконтрольность отдельного должностного лица при выполнении им своих должностных обязанностей;

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

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

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

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

Объекты выявления коррупциогенных признаков:

- объект (объекты) контроля и должностные лица объекта (объектов) контроля;

- должностные лица объекта (объектов) контроля;

- объект (объекты) контроля.

Что такое конфликт интересов:

- ситуация, при которой личная заинтересованность лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей;

- ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и

урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Основные функции контрольно-счетного органа направлены на:

- предотвращение и **устранение неправомерного и неэффективного** использования бюджетных средств и муниципального имущества;
- предотвращение и **устранение необоснованного предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ**, бюджетных кредитов, муниципальных гарантий;
- повышение уровня законности и **эффективности формирования доходов бюджета**.

Выявление и оценка коррупционных рисков производятся

- **на подготовительном этапе** контрольного и экспертно-аналитического мероприятия при формировании программы мероприятия;
- **во время проведения** контрольного и экспертно-аналитического мероприятия на объекте, если это соответствует одной из целей мероприятия.

В программе КМ одной из целей определяем целью:

- установить коррупционные риски, коррупциогенные признаки.

В рамках реализации данной цели ставятся следующие вопросы:

- **выявить коррупционные риски** в деятельности **объекта** контрольного мероприятия;
- **выявить коррупционные риски, коррупциогенные признаки** в действиях (бездействиях) **должностных лиц** объекта контрольного мероприятия.

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.**

Для выявления коррупционных рисков во время проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия на объекте контроля инспекторы КСО должны получить ответы на следующие вопросы:

- в достаточной ли степени описаны процедуры выполнения обязанностей должностными лицами;
- в каких ситуациях возможен конфликт интересов;
- достаточно ли четко прописан процесс принятия решений;
- какие факторы, помимо свойств личного характера, не позволяют сотрудникам объекта контроля заниматься коррупционной деятельностью;
- вовлечен ли объект контроля в процесс принятия окончательных и независимых решений;
- имели ли место случаи коррупции в проверяемом объекте;
- достаточен ли контроль за процессом принятия решений;
- достаточен ли контроль за сотрудниками и результатами их работы.

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

Направления деятельности, содержащие 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 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.

На основе полученных в ходе проведения контрольного мероприятия данных КСО рекомендует руководству объекта контроля принятие необходимых дополнительных мер, утверждение перечня мероприятий, направленных на снижение коррупционных рисков:

- минимизировать непосредственное взаимодействие с гражданами и организациями, например, через механизм «одного окна» или системы электронного обмена информацией;
- детально регламентировать процедуры взаимодействия с потребителями услуг путем утверждения объектом контроля административных регламентов;
- раздробить административные процедуры на дополнительные стадии, и закрепить их за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля.

Примерами КОРРУПЦИОГЕННЫХ ПРИЗНАКОВ в действиях должностных лиц объекта контроля могут быть следующие выявленные при проверке факты:

● заключение гражданско-правового договора (контракта) **на крайне невыгодных** для муниципального учреждения или предприятия условиях:

- установление в договоре необычно высокой неустойки за просрочку оплаты товаров, работ или услуг;

- права поставщика в одностороннем порядке изменять цену, перечень товаров, работ или услуг, сроки исполнения своих обязательств;

- установление неконкретных обязательств поставщика;

- отсутствие мер обеспечения исполнения обязательств поставщиком, исполнителем, подрядчиком и т.п.);

● наличие в муниципальных контрактах позиций, допускающих **двойное толкование**:

- подрядчик обязан обеспечить **своевременное устранение** недостатков и дефектов, выявленных при приемке работ, **в согласованные с заказчиком** сроки;

- заказчик **«вправе»** применять к подрядчику штрафные санкции за нарушение гарантированного контрактом качества;

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

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

● совершение **финансово-хозяйственных операций с очевидными даже не для специалиста нарушениями 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 муниципального учреждения или предприятия **в безвозмездное временное пользование физических или юридических лиц как с оформлением документов, так и без таковых** (фактическое пользование);

- передача **в аренду** или отчуждение муниципального имущества **по ценам значительно ниже рыночных** (как по результатам проведенных торгов, так и без них);

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

- нарушения требований законодательства в сфере закупок товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд:

- отсутствие документов определения и обоснования начальной (максимальной) цены;

- не проведение экспертизы предоставленных поставщиками (исполнителями) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта;

- выбор способа определения поставщика в нарушение законодательства в сфере закупок;

- приобретение товаров, работ или услуг формально без нарушений требований законодательства, но при этом:

- а) **по ценам, значительно выше рыночных;**

б) товары, работы и услуги приобретены по рыночным ценам, но при **отсутствии реальной потребности организации** в данных товарах, работах или услугах (например, отсутствуют надлежащие условия для эксплуатации или хранения имущества, или использование такого имущества не соответствует видам деятельности организации);

в) товары или материальный результат работ или услуг приобретены по рыночным ценам, но **их потребительские свойства, качество или комплектность значительно ниже обычно предъявляемых требований** или совсем не позволяют использовать их по назначению (например, физически или морально устаревшее оборудование, истекший срок годности продукции);

● заключение договоров (контрактов) на поставку товаров, работ или услуг для муниципальных нужд, которые предусматривают **полную (или в значительной части) предварительную оплату при длительных сроках исполнения обязательств поставщиком**, подрядчиком, исполнителем и расторжение таких договоров по соглашению сторон до наступления срока поставки с возвратом уплаченной предварительной оплаты после длительного безвозмездного пользования поставщиком муниципальными денежными средствами;

● **бездействие** должностных лиц объекта контроля, являющегося муниципальным заказчиком, **при грубом нарушении поставщиком товаров, работ или услуг условий муниципального контракта** (не взыскание неустойки за длительную просрочку исполнения обязательств, причиненных убытков, не обращение в судебные органы для понуждения к исполнению обязательства).

Примерами КОРРУПЦИОГЕННЫХ РИСКОВ в действиях объекта контроля могут быть следующие выявленные при проверке факты:

- отсутствие со стороны специально созданных комиссий достаточного контроля за принятием решений, а также за сотрудниками и результатами их работы, **что подтверждается принятием и оплатой не выполненных работ, отсутствием должной проверки сведений и документов, нецелевым расходованием бюджетных средств и т.д.;**

- отсутствие в должностных регламентах описанных процедур выполнения обязанностей должностными лицами организации, четко прописанного процесса принятия решения, **что послужило причиной выборочного изменения объема прав в денежном выражении (разный уровень стимулирования);**

- отсутствие утвержденного порядка признания безнадежной к взысканию задолженности и списания задолженности по арендной плате и начисленной пени, а также отсутствие единого порядка работы с образовавшейся (просроченной) задолженностью, единообразия действий при осуществлении процедуры взыскания задолженности по арендным платежам, что создает условия для возникновения несколько возможных вариантов решения (по выбору должностного лица) без точного определения условий для принятия того или иного решения. **Пропуск сроков исковой давности** при взыскании задолженности по арендной плате в судебном порядке;

- факты затягивания сроков принятия решений, связанных с реализацией прав юридических лиц при передаче в безвозмездное пользование муниципального имущества, в результате чего, два юридических лица для осуществления своей деятельности используют муниципальное имущество долгий период при отсутствии договорных отношений;

- низкая эффективность внутреннего контроля, что подтверждается нарушениями порядка учета муниципального имущества, недостоверностью данных бюджетной отчетности, наличием фактов использования муниципального имущества в целях, не соответствующих договорным отношениям, наличием фактов использования муниципального имущества по истечении договорных отношений;

- заключение муниципальных контрактов без указания определенности выполняемых работ (примером может служить договоры на содержание объектов);

- критерии оценки качества труда работников, определенные положениями о распределении стимулирующего фонда учреждения, недостаточно детализированы, в связи с чем, отсутствует зависимость конкретного размера выплаты от уровня достигнутых результатов, измеряемого в количественном выражении. Анализ протоколов заседаний комиссий рабочей группы по распределению стимулирующих выплат показал значительные расхождения в установленных размерах стимулирующих выплат.

Примерами коррупциогенных факторов в действиях объекта контроля могут быть следующие выявленные при проверке факты:

- отсутствие порядка определения платы за оказываемые услуги (выполняемые работы), установленного для учреждения, а также самостоятельное установление учреждением цен на платные услуги (работы).

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).

Для удобства оценки **оформляется таблица**, в таблице **фиксируются все сферы деятельности объекта контроля с установлением соответствующего балла** в каждой сфере коррупционного риска.

Далее определяется максимальное и фактическое количество баллов для проверяемого объекта.

После этого по формуле вычисляем по формуле:

Фактическое количество баллов

----- x 100%

Максимальное количество баллов

Фактический уровень коррупционного риска в % и по таблице определяем уровень коррупционного риска в целом по объекту контроля.

По таблице определяем уровень коррупционного риска в целом по объекту контроля:

Оценка коррупционного риска	уровня	Уровень коррупционного риска в %
Очень высокий		от 90 до 100
Высокий		от 80 до 90
Средний		от 61 до 80
Низкий		от 41 до 60
Очень низкий		от 21 до 40
Отсутствует		до 20

В ходе анализа информации, полученной от правоохранительного органа, осуществляются следующие действия:

- определяется, соблюдаются ли правоохранительным и (или) иным органом при рассмотрении обращения контрольно-счетного органа положения документа о сотрудничестве (взаимодействии), подписанного контрольно-счетным органом и правоохранительным и (или) органом;
- анализируются результаты мер, принятых правоохранительным и (или) иным органом по нарушениям законодательства, муниципальных правовых актов, выявленным контрольно-счетным органом при проведении контрольного мероприятия и отраженным в ее обращении в правоохранительный и (или) иной орган (обжалование противоречащих закону (решению) правовых актов или обращение в суд о признании таких актов недействительными, вынесение представлений об устранении нарушений закона (решения), возбуждение дел об административных правонарушениях или уголовных дел, направление материалов по возбужденным делам в суд и т. п.);
- анализируются причины отказа правоохранительного и (или) органа в принятии мер по материалам, направленным ему контрольно-счетным органом по результатам контрольного мероприятия (в случае принятия им такого решения).