

Методические рекомендации по отдельным вопросам организации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) устанавливает основные принципы противодействия коррупции в Российской Федерации, к числу которых отнесено приоритетное применение мер по предупреждению коррупции, а также комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер.

Меры по предупреждению коррупции в отношении лиц, обладающих публично-властными полномочиями, реализуются посредством антикоррупционных институтов, обеспечивающих:

- получение и проверку сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах);
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- контроль за соблюдением ограничений и запретов, исполнением обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации в области противодействия коррупции.

Местное самоуправление в Российской Федерации составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации и реализуется населением непосредственно, а также через органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления являются самостоятельными и не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем установление общих принципов организации местного самоуправления, в том числе в области противодействия коррупции, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Ввиду наличия широкого спектра задач в области противодействия коррупции, антикоррупционная деятельность органов местного самоуправления регулируется как на местном, так и на федеральном и региональном уровнях.

Правовое регулирование антикоррупционных механизмов предусмотрено различными нормативными правовыми актами, в том числе Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ), Федеральным законом № 273-ФЗ.

В связи с принятием Федерального закона от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» (далее – Федеральный закон № 64-ФЗ) субъектам Российской Федерации предоставлены дополнительные полномочия в части антикоррупционной деятельности в отношении лиц,

замещающих муниципальные должности. Данное нововведение призвано повысить эффективность антикоррупционных мер в отношении указанной категории лиц посредством централизованной реализации отдельных антикоррупционных механизмов на уровне субъектов Российской Федерации.

Разработка мер по противодействию коррупции, а также по устранению причин и условий, порождающих коррупцию, является одним из основных полномочий комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, возглавляемой высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Осуществление указанных полномочий подразумевает и требует реализации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации широкого спектра задач не только на региональном, но и на местном уровнях, в том числе путем оказания достаточного содействия муниципальным образованиям в реализации мер по противодействию коррупции.

Мониторинг практики правоприменения Федерального закона № 64-ФЗ показывает, что субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями применяются различные варианты построения антикоррупционной работы.

В настоящем материале отражены рекомендуемые подходы к организации правового регулирования антикоррупционной деятельности в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих.

1. Правовое регулирование организации работы со сведениями о доходах лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих.

Организация деятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в части работы со сведениями о доходах лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих предполагает:

- издание субъектом Российской Федерации:
 - 1) порядка представления сведений о доходах лицами, замещающими муниципальные должности;
 - 2) порядка проверки сведений о доходах:
 - а) лиц, замещающих муниципальные должности;
 - б) муниципальных служащих;
 - 3) порядка принятия решения об осуществлении контроля за расходами:
 - а) лиц, замещающих муниципальные должности;
 - б) муниципальных служащих;
- издание муниципальным образованием:

- 1) перечня должностей муниципальной службы, при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о доходах (далее – перечень должностей муниципальной службы);
- 2) порядка представления сведений о доходах муниципальными служащими;
- 3) порядка проверки сведений о доходах муниципальных служащих;
- 4) порядка размещения сведений о доходах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»):
 - а) лиц, замещающих муниципальные должности;
 - б) муниципальных служащих.

Более подробная информация по содержанию указанных нормативных правовых актов представлена в пунктах 2 – 5 раздела 1 настоящих Методических рекомендаций.

Необходимо учитывать, что термин «нормативные правовые акты Российской Федерации», используемый в Федеральном законе № 273-ФЗ, включает в себя не только нормативные правовые акты федерального и регионального уровней, но также муниципальные правовые акты (пункт 3 статьи 1 Федерального закона № 273-ФЗ). Таким образом, положения Федерального закона № 273-ФЗ предоставляют отдельные полномочия органам местного самоуправления в целях осуществления правового регулирования на местном уровне. Вместе с тем, в некоторых случаях иными федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации конкретизируется, на какие уровни управления возлагаются полномочия по изданию соответствующих нормативных правовых актов, регламентирующих конкретные вопросы организации антикоррупционной деятельности на местном уровне.

1. Форма справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Форма справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера утверждена Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 (далее – справка) и является унифицированной для всех лиц, на которых распространяется обязанность представлять сведения о доходах. Утверждение формы справки субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями законодательством не предусмотрено.

При этом рекомендуется осуществлять заполнение и представление справки с использованием специального программного обеспечения «Справки БК».

2. Правовое оформление организации работы со сведениями о доходах лиц, замещающих муниципальные должности.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ лицами, замещающими муниципальную должность, являются депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с

правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе (далее – лица, замещающие муниципальные должности).

При этом должность главы местной администрации по контракту является должностью муниципальной службы, а не муниципальной должностью. Для лиц, замещающих должности глав местной администрации по контракту, порядок представления сведений о доходах, а также их проверки и размещения на официальных сайтах органов местного самоуправления аналогичен порядку, установленному для лиц, замещающим муниципальные должности. В этой связи, изложенные ниже положения распространяются также на лиц, замещающих должности глав местных администраций по контракту.

2.1. Порядок представления сведений о доходах.

Согласно части 4.2 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ если иное не установлено федеральным законом, граждане, претендующие на замещение муниципальной должности, и лица, замещающие муниципальные должности, представляют сведения о доходах высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее – высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Принимая во внимание императивное положение части 4.2 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ, порядок представления сведений о доходах лицами, замещающими муниципальные должности, устанавливается исключительно субъектом Российской Федерации.

Правоприменительная практика показывает, что с учетом территориальных и иных особенностей субъектов Российской Федерации полномочия по сбору и первичному анализу сведений о доходах лиц, замещающих муниципальные должности, могут быть делегированы муниципальным образованиям. Дополнительные рекомендации по организации порядка представления сведений о доходах указаны в пункте 2 раздела 2 настоящих Методических рекомендаций.

В отношении граждан, являющихся кандидатами на выборные муниципальные должности, выдвинутых в установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), иным законом порядке в качестве претендентов на замещаемую посредством прямых выборов должность в органе местного самоуправления либо зарегистрированных соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидатов, предусмотрен особый порядок представления сведений о доходах, об имуществе, о вкладах в банках и ценных бумагах.

Так, в частности, согласно пункту 3 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ вместе с заявлением, предусмотренным пунктом 2 статьи 33 Федерального закона № 67-ФЗ, в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере и об источниках доходов

кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов), а также об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках и ценных бумагах.

Таким образом, рассмотренный порядок подпадает под исключение, предусмотренное частью 4.2 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ, являясь особой процедурой представления рассматриваемых сведений кандидатами на выборные муниципальные должности в избирательную комиссию, которая, в свою очередь, вправе дать поручение контрольно-ревизионной службе осуществить проверку достоверности указанных сведений.

При этом положения Федерального закона № 67-ФЗ не распространяются на кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и претендующих на замещение должности главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования, а также граждан, претендующих на замещение должности главы местной администрации по контракту.

Указанные категории лиц представляют сведения о доходах в качестве граждан, претендующих на замещение муниципальной должности, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

2.2. Порядок проверки сведений о доходах.

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности, осуществляется по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (часть 4.4 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ, часть 7.2 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

При утверждении данного порядка субъектам Российской Федерации рекомендуется руководствоваться Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации» (далее – Указ № 1066).

Анализ правоприменительной практики показывает, что полномочия по проведению данной проверки возлагаются на органы субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Вместе с тем по результатам проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах лица, замещающего муниципальную должность,

могут быть выявлены не только факты представления недостоверных и (или) неполных сведений о доходах, но и факты, свидетельствующие о несоблюдении указанным лицом иных ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных антикоррупционным законодательством Российской Федерации, которые не являются объектом проверки.

В этом случае высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться с соответствующим заявлением в орган местного самоуправления, содержащим информацию о совершении таким лицом коррупционного правонарушения. Данные полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации закреплены в части 7.3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ и части 4.5 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ.

2.3. Размещение сведений о доходах.

Частью 4.3 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ установлено, что сведения о доходах, представленные лицами, замещающими муниципальные должности, размещаются в сети «Интернет» на официальных сайтах органов местного самоуправления и (или) предоставляются для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом муниципальными правовыми актами. Аналогичные положения также содержатся в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Учитывая императивный характер указанных положений законодательства Российской Федерации, муниципальное образование самостоятельно утверждает порядок размещения сведений о доходах лиц, замещающих муниципальные должности, в сети «Интернет» на своем официальном сайте.

3. Правовое оформление организации работы со сведениями о доходах муниципальных служащих.

3.1. Перечень должностей муниципальной службы.

Пунктами 1.2 и 4 части 1 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ установлено, что сведения о доходах обязаны представлять граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, и лица, замещающие указанные должности.

Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» (далее – Указ № 557) органам местного самоуправления рекомендовано определить должности муниципальной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о доходах (пункт 3).

Таким образом, соответствующие перечни должностей муниципальной службы должны устанавливаться органами местного самоуправления самостоятельно.

Вместе с тем, правоприменительная практика показывает, что в отдельных случаях муниципальные образования утверждают единый перечень должностей муниципальной службы, действие которого распространяется на все органы местного самоуправления.

Данный подход не противоречит законодательству Российской Федерации и в случае целесообразности может применяться муниципальными образованиями.

При определении должностей муниципальной службы, подлежащих включению в соответствующий перечень, целесообразно провести анализ коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, возложенных на муниципальных служащих, руководствуясь при этом Указом № 557¹ и Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций².

3.2. Порядок представления сведений о доходах.

Согласно части 2 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ порядок представления сведений о доходах устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

При этом, частью 1 статьи 15 Федерального закона № 25-ФЗ установлено, что сведения о доходах представляются гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, и муниципальными служащими, замещающими указанные должности, в порядке, сроки и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.

Одновременно с этим Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться данным Указом при разработке и утверждении положений о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, муниципальными служащими сведений о доходах (пункт 3).

Учитывая вышеизложенное, муниципальное образование, руководствуясь порядком представления государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации сведений о доходах, утверждает

1 Раздел 3 Перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденных Указом № 557

2 Письмо Минтруда России от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980

собственный порядок представления муниципальными служащими сведений о доходах.

3.3. Порядок проверки сведений о доходах.

Согласно части 7 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ проверка достоверности и полноты сведений о доходах муниципальных служащих осуществляется в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

Пунктом 6 Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» (далее – Указ № 1065) органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться данным Указом при разработке и утверждении аналогичных положений о проверке.

Одновременно частью 6 статьи 15 Федерального закона № 25-ФЗ установлено, что проверка достоверности и полноты сведений о доходах муниципальных служащих осуществляется в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Данная норма Федерального закона № 25-ФЗ в полной мере соотносится с положениями Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (далее – Указ № 309), согласно которому при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции полномочиями по направлению запросов в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – запросы в уполномоченные органы и организации), обладают только высшие должностные лица субъектов Российской Федерации и их специально уполномоченные заместители (пункты 5 и 8 перечня должностных лиц, наделенных полномочиями по направлению запросов в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции, утвержденного Указом № 309).

Таким образом, субъект Российской Федерации самостоятельно определяет порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах муниципальных служащих, содержащий процедуру направления органами местного самоуправления обращений высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации о направлении запросов в уполномоченные органы и организации.

Вместе с тем муниципальным образованием также принимается собственное положение о проверке достоверности и полноты сведений о

доходах муниципальных служащих на основании пункта 6 Указа № 1065 и пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (далее – Указ № 364), содержащее полномочия кадровых подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов местного самоуправления в пределах представленных полномочий.

Так, в частности, при проведении анализа представленных муниципальными служащими сведений о доходах подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений органов местного самоуправления (должностные лица кадровых служб, ответственные за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) вправе получать от органов прокуратуры Российской Федерации, иных федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, территориальных органов федеральных государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций соответствующую информацию (за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную, банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну, которой обладают уполномоченные органы и организации, и представляемой по запросу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и его специально уполномоченных заместителей) (подпункт «л» пункта 3 указа № 1065).

Практика показывает, что положение о проверке достоверности и полноты сведений о доходах муниципальных служащих, утвержденное муниципальным правовым актом, может содержать детализированный порядок и сроки представления обращений высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации о направлении запросов в уполномоченные органы и организации, включая объем информации, подлежащей отражению в таких обращениях, порядок взаимодействия органов местного самоуправления и государственных органов субъекта Российской Федерации, а также другие процедурные вопросы организации и проведения проверки.

В целях обеспечения единообразия подходов к организации работы в субъекте Российской Федерации предусматриваемые процедуры должны соотноситься с порядком проверки сведений о доходах государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и порядком направления вышеуказанных обращений высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, принятым в субъекте Российской Федерации.

3.4. Порядок размещения сведений о доходах.

Частью 6 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ определено, что сведения о доходах размещаются в сети «Интернет» на официальных сайтах органов местного самоуправления в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с частью 9 статьи 15 Федерального закона № 25-ФЗ сведения о доходах размещаются на официальном сайте органа местного

самоуправления в сети «Интернет» и (или) предоставляются для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом муниципальными правовыми актами.

Пунктом 8 Указа Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции» органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться данным Указом при разработке и утверждении порядка размещения сведений о доходах лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, и членов их семей на официальных сайтах органов местного самоуправления и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования.

В этой связи муниципальным образованиям рекомендуется утвердить единый порядок размещения сведений о доходах, представленных лицами, замещающими муниципальные должности, и муниципальными служащими на официальных сайтах органов местного самоуправления в сети «Интернет».

Дополнительные рекомендации по наполнению соответствующих подразделов официальных сайтов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления содержатся в пункте 5 части 1 настоящих Методических рекомендаций.

4. Осуществление контроля за соответствием расходов лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей доходу данного лица и его супруги (супруга).

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ) устанавливает правовые основы представления сведений о расходах, а также порядок осуществления контроля за расходами.

Так, обязанность представлять сведения о расходах возлагается, в том числе на лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о доходах (подпункты «г» и «ж» пункта 1 части 1 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ).

Сведения о расходах представляются в порядке и сроки, установленные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (часть 2 статьи 3 Федерального закона № 230-ФЗ).

Порядок осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего муниципальную должность, муниципального служащего, расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей доходу данного лица и его супруги (супруга) в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом (далее – контроль за расходами), отличен от порядка проверки достоверности и полноты сведений о доходах.

В соответствии с пунктом 6 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Указ № 310) при осуществлении контроля за расходами проверка достоверности и полноты сведений о расходах осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом № 273-ФЗ и Федеральным законом № 230-ФЗ, указами Президента Российской Федерации № 1065 и № 1066, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, и с учетом особенностей, предусмотренных данным Указом.

В этой связи, контроль за расходами лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих осуществляется уполномоченным государственным органом субъекта Российской Федерации, определяемым законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, в порядке, изложенном в пункте 6 Указа № 310.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Федерального закона № 230-ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации либо уполномоченное им должностное лицо принимает решение об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих.

При этом решение об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, принимается в порядке, определяемом законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (часть 6 статьи 5 Федерального закона № 230-ФЗ).

Таким образом, субъектом Российской Федерации утверждается соответствующий порядок принятия решения об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, который должен содержать в том числе:

- сведения о лице, которое наделено правом принимать решение об осуществлении контроля за расходами в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих (высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации либо уполномоченное им должностное лицо);

- основание для принятия решения об осуществлении контроля за расходами;

- указание на необходимость принятия решения об осуществлении контроля за расходами отдельно в отношении каждого лица и оформления в письменной форме.

При этом субъект Российской Федерации вправе предусмотреть иные положения, регламентирующие особенности проведения указанной процедуры с учетом требований законодательства Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с пунктом 1 статьи 10 Федерального закона № 230-ФЗ орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений обязан осуществлять анализ

поступающих в соответствии с данным Федеральным законом и Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лица, замещающего муниципальную должность, и муниципального служащего.

При принятии решения о направлении в органы прокуратуры Российской Федерации материалов по результатам контроля за расходами субъектам Российской Федерации рекомендуется руководствоваться приказом Минтруда России от 31 марта 2015 г. № 206н «Об утверждении инструктивно-методических указаний о порядке подготовки и направления в органы прокуратуры Российской Федерации материалов, необходимых для обращения прокурора в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законные доходы».

Вместе с тем контроль за расходами может осуществляться Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненными ему прокурорами также в отношении лица, замещавшего муниципальную должность или должность муниципальной службы, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в течение шести месяцев со дня освобождения данного лица от замещаемой (занимаемой) должности или его увольнения (часть 3 статьи 12 Федерального закона № 230-ФЗ).

5. Рекомендации к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Во исполнение подпункта «а» пункта 6 Указа Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции» Минтрудом России разработаны Требования к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденные приказом Минтруда России от 7 октября 2013 г. № 530н (далее – Требования к сайтам, Приказ № 530н).

Пунктом 2.1 Приказа № 530н органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано использовать данный приказ при создании и наполнении подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (далее – подразделы сайтов).

Проведенный Минтрудом России анализ соответствующих подразделов сайтов показал, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления зачастую не руководствуются положениями Требований. В рамках одного субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления могут по-разному вести данные подразделы, в связи с чем поиск необходимой информации различными категориями лиц может быть затруднен.

Требования к сайтам разработаны Минтрудом России в целях публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также с целью формирования единообразного подхода к ведению подразделов сайтов, позволяют вести подразделы сайтов в наиболее оптимальном формате, который облегчает возможность поиска необходимой информации как для лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации и муниципальные должности, должности гражданской и муниципальной службы, так и для граждан, организаций, иных заинтересованных лиц.

Кроме того, унификация подразделов сайтов согласно Требованиям к сайтам позволяет проводить качественный контроль за исполнением требований законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере.

6. Информация о полномочиях по изданию нормативных правовых актов (структурированные в таблицах положения настоящих Методических рекомендаций).

Таблица 1. Распределение полномочий по принятию нормативных правовых актов в области противодействия коррупции в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, а также глав местных администраций по контракту.

Уровень правового регулирования	Представление сведений о доходах	Проверка сведений о доходах	Осуществление контроля за расходами	Размещение сведений о доходах
Субъект Российской Федерации	Порядок представления сведений о доходах	Порядок проверки сведений о доходах, проводимой органом субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений	Порядок принятия решения о контроле за расходами, осуществляемом органом субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Указом № 310	
Муниципальное образование				Порядок размещения сведений о доходах, утвержденный с учетом рекомендаций Приказа № 530н

Таблица 2. Распределение полномочий по принятию нормативных правовых актов в области противодействия коррупции в отношении муниципальных служащих.

Уровень правового регулирования	Перечень должностей	Представление сведений о доходах	Проверка сведений о доходах	Осуществление контроля за расходами	Размещение сведений о доходах
Субъект Российской Федерации			Порядок направления запросов в уполномоченные органы и организации при осуществлении проверки (на основании Указа № 309)	Порядок принятия решения о контроле за расходами, осуществляемом органом субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Указом № 310	
Муниципальное образование	Единый перечень для всего муниципального образования или отдельные перечни органов местного самоуправления	Порядок, содержащий процедурные особенности представления сведений о доходах на основе порядка представления сведений о доходах гражданскими служащими субъекта Российской Федерации	Порядок проверки сведений о доходах кадровыми подразделениями органов местного самоуправления в пределах компетенции		Порядок размещения сведений о доходах, утвержденный с учетом рекомендаций Приказа № 530н

2. Типовые организационно-правовые вопросы, возникающие при реализации Федерального закона № 64-ФЗ

Федеральным законом № 64-ФЗ на лиц, замещающих муниципальные должности, возложены отдельные антикоррупционные обязанности, в том числе в части представления сведений о доходах высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

Представленные ниже положения содержат рекомендации по реализации положений Федерального закона № 64-ФЗ.

1. Положение об органе субъекта по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Указом № 364 утверждено Типовое положение об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений и Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации (далее – Положение об органе по профилактике, Положение о комиссии по координации).

В связи с принятием Федерального закона № 64-ФЗ на орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений возложены дополнительные полномочия в части проверки сведений о доходах лиц, замещающих муниципальные должности.

Субъектам Российской Федерации рекомендуется актуализировать в соответствии с действующим законодательством Положение об органе по профилактике.

2. Утверждение порядка представления сведений о доходах лицами, замещающими муниципальные должности.

При утверждении порядка представления сведений о доходах лицами, замещающими муниципальные должности, субъектам Российской Федерации рекомендуется учитывать, что указанные сведения о доходах размещаются в сети «Интернет» на официальных сайтах органов местного самоуправления и (или) предоставляются для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом муниципальными правовыми актами.

3. Порядок привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения лиц, замещающих муниципальные должности.

Частью 7.3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что при выявлении в результате проверки, проведенной в соответствии с частью 7.2 данной статьи, фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

Аналогичные положения предусмотрены Федеральным законом № 273-ФЗ. Так, частью 4.5 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ установлено, что при выявлении в результате проверки, осуществленной в соответствии с частью 4.4 данной статьи, фактов несоблюдения лицом, замещающим муниципальную должность, ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, или применении в отношении его иного дисциплинарного взыскания в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

При этом федеральным законодательством Российской Федерации не предусмотрена возможность применения к лицу, замещающему муниципальную должность, дисциплинарного взыскания.

Вместе с тем в ряде случаев выявленные в ходе проверки несоответствия в представленных сведениях о доходах не свидетельствуют о представлении заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах либо о несоблюдении ограничений, запретов или неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. В этой связи проступок, который не содержит признаков коррупционного правонарушения, не может быть основанием для применения меры ответственности в виде досрочного прекращения полномочий. При выявлении подобных проступков высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может направить в орган местного самоуправления письмо, содержащее информацию с просьбой обратить внимание на проступок, допущенный лицом, замещающим муниципальную должность.

В случае фактического непредставления сведений о доходах депутатом представительного органа местного самоуправления (далее – депутат) целесообразно руководствоваться следующим.

Согласно части 7.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ в случае неисполнения лицом, замещающим муниципальную должность (в том числе депутатом) обязанности по представлению сведений о доходах, полномочия такого лица прекращаются досрочно. В этой связи высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации рекомендуется направлять соответствующее письмо в представительный орган местного самоуправления.

В свою очередь, решение о досрочном прекращении полномочий депутата принимается представительным органом местного самоуправления не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий (часть 11 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ). Днем появления основания для досрочного прекращения полномочий депутата необходимо считать день поступления в представительный орган муниципального образования соответствующего письма высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В целях профилактики и предупреждения совершения должностными лицами коррупционных правонарушений уполномоченным лицам органов местного самоуправления необходимо на постоянной основе осуществлять разъяснительную и консультативную работу с должностными лицами, особенно в преддверии и в ходе декларационной кампании.

4. Увеличение нагрузки на органы по профилактике коррупционных правонарушений субъекта Российской Федерации.

Увеличение количества поданных справок в орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных правонарушений повысило нагрузку на данные органы, делая затруднительным возможность проведения качественного комплексного анализа и проверок представленных сведений о доходах.

Для решения данной проблемы в качестве одного из вариантов рекомендуется рассмотреть вопрос о делегировании органам местного самоуправления полномочий по проведению первичного анализа представляемых справок, в том числе в целях исключения неточностей и ошибок, конкретизации и (или) дополнения представленных сведений, а также оптимизировать процесс взаимодействия по передаче и хранению справок.

5. Осуществление мер по противодействию коррупции в сельских поселениях.

К вопросам местного значения сельских поселений не отнесено осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения. Согласно части 4 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ полномочиями по решению в том числе указанного вопроса на территориях сельских поселений обладают органы местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. Делегирование полномочий по противодействию коррупции сельским поселениям представляется нецелесообразным.

В этой связи муниципальные правовые акты по вопросам противодействия коррупции принимаются муниципальным районом в отношении сельского поселения (пункт 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ).

Подобный подход позволит оптимизировать антикоррупционную деятельность в границах муниципального района, а также сократить число принимаемых муниципальных правовых актов.

При этом весь объем полномочий представителя нанимателя (работодателя) в отношении муниципальных служащих сельских поселений должен реализовываться на уровне сельских поселений.

В свою очередь, муниципальным районам рекомендуется осуществлять инструктивно-методическое сопровождение процедур, предусмотренных антикоррупционным законодательством и осуществляемых в сельских поселениях а также оказывать содействие в организации профессионального развития должностных лиц сельских поселений, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений.

При этом процедуры взаимодействия представителя нанимателя (работодателя) с муниципальным служащим должны осуществляться в соответствии с федеральным законодательством Российской Федерации.

3. Конфликт интересов

Институт конфликта интересов является одним из основополагающих механизмов предупреждения коррупции. Вместе с тем правовое оформление данного института, а также решение различных организационных вопросов продолжается до сих пор.

Согласно части 4.1 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ лица, замещающие муниципальные должности, обязаны сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее – возникновение личной заинтересованности), а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

При этом стоит учитывать, что наиболее обоснованным с позиции положений законодательства Российской Федерации представляется подход, при котором лица, замещающие муниципальные должности, уведомляют представительный орган муниципального образования или комиссию представительного органа муниципального образования, созданную для рассмотрения ситуаций конфликта интересов.

Уведомление о возникновении личной заинтересованности лица, замещающего муниципальную должность, должно быть рассмотрено на ближайшем заседании представительного органа муниципального образования или комиссии данного органа, по итогам которого принимается соответствующее решение.

Данный подход целесообразно применять также в отношении лиц, замещающих должности глав муниципальных образований и глав местных администраций, в связи с тем, что в силу законодательства Российской Федерации указанные лица подконтрольны и подотчетны представительным органам муниципальных образований.

Для квалификации ситуации в качестве конфликта интересов в целях противодействия коррупции необходимо достоверно установить одновременное наличие следующих обстоятельств:

наличие личной заинтересованности;

фактическое наличие у должностного лица полномочий для реализации личной заинтересованности;

наличие связи между получением (возможностью получения) доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность, и реализацией (возможной реализацией) должностным лицом своих полномочий.

В целях обеспечения достоверной квалификации конкретной ситуации в качестве конфликта интересов необходимо учитывать, что конфликт интересов является оценочной категорией.

В этой связи в целях оказания инструктивно-методической помощи по вопросу регулирования института конфликта интересов рекомендуем использовать подготовленные Минтрудом России Методические рекомендации по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, Обзоры практики правоприменения в сфере конфликта интересов, Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования, а также критерии привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения.

4. Запрет открывать и иметь зарубежные счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (далее – Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ) для отдельных категорий лиц введен запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (далее – запрет на пользование иностранными финансовыми инструментами).

Так, запрет на пользование иностранными финансовыми инструментами распространяется в том числе на лиц, замещающих:

- должности глав городских округов, глав муниципальных районов;
- глав иных муниципальных образований, исполняющих полномочия глав местных администраций;
- глав местных администраций;
- депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе;
- депутатов, замещающих должности в представительных органах муниципальных районов и городских округов.

Кроме того, запрет на пользование иностранными финансовыми инструментами распространяется на супруг и несовершеннолетних детей указанных выше лиц.

Порядок направления запросов в иностранные банки и иные организации при проведении проверки вышеуказанного запрета заключается в следующем.

Пунктом 4 части 2 статьи 7 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ установлено, что при осуществлении проверки органы, подразделения и должностные лица вправе направлять запросы в банки и иные организации иностранных государств об имеющейся у них информации о наличии иностранных финансовых инструментов у лиц, на которых распространяется запрет на пользование иностранными финансовыми инструментами (далее – запросы в иностранные банки). При этом полномочия органов, подразделений и должностных лиц, указанных в части 1 данной статьи, в части направления запросов, предусмотренных данным пунктом, определяются Президентом Российской Федерации.

Вместе с тем, на данный момент правом направления запросов в иностранные банки обладает Финансовая служба по финансовому мониторингу.

Порядок взаимодействия органов, подразделений и должностных лиц, осуществляющих проверку соблюдения лицом запретов и ограничений, установленных антикоррупционным законодательством Российской Федерации, с Росфинмониторингом в части направления запросов в иностранные банки определен Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции, утвержденным Указом № 309 (далее – Положение).

Так, при наличии достаточной информации полагать, что у должностного лица имеются счета в иностранных банках, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе направить соответствующий запрос и имеющуюся информацию в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, по основаниям, предусмотренным частью третьей статьи 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», которыми, в свою очередь, может быть получена необходимая информация от Росфинмониторинга.

Кроме того отмечаем, что с 6 августа 2019 г. в силу вступает Федеральный закон от 6 февраля 2019 г. № 5-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия коррупции» (далее – Федеральный закон № 5-ФЗ).

Согласно статье 2 Федерального закона № 5-ФЗ Генеральная прокуратура Российской Федерации наделяется полномочиями по направлению запросов в Центральный Банк Российской Федерации, связанных с проверкой соблюдения требований Федерального закона от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ.

В этой связи уполномоченные органы, подразделения и должностные лица в случае необходимости могут направить соответствующий запрос в органы прокуратуры Российской Федерации.

Генеральная прокуратура Российской Федерации вправе направить запрос в Банк России, который обращается в центральный банк и (или) иной орган надзора иностранного государства с запросом о предоставлении

соответствующей информации, в том числе содержащей сведения, составляющие банковскую тайну. После получения информации Банк России информирует Генеральную прокуратуру Российской Федерации о результатах рассмотрения поступившего от нее запроса.

Полученная Генеральной Прокуратурой Российской Федерации информация предоставляется органам, подразделениям и должностным лицам.