

Методические рекомендации:
«Прокурорский надзор за исполнением законодательства о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»

I. Общие правовые положения.

Целью методических рекомендаций является формирование единого подхода прокуроров к работе по выявлению признаков нарушения Федерального закона от 03.12.2012 №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственных должности, и иных лиц их доходам» (далее - Федеральный закон №230-ФЗ).

Согласно Федеральному закону №230-ФЗ устанавливается контроль за расходами:

- 1) лиц, замещающих (занимающих):
 - а) государственные должности Российской Федерации, в отношении которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок осуществления контроля за расходами;
 - б) должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации (далее - Банк России);
 - в) государственные должности субъектов Российской Федерации;
 - г) муниципальные должности;
 - д) должности федеральной государственной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;
 - е) должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;
 - ж) должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;
 - з) должности в Банке России, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;
 - и) должности в государственных корпорациях, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

к) должности в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

л) должности в иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

м) отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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;

н) должности уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (далее - финансовый уполномоченный), руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного;

о) должности атаманов всероссийского и войсковых казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;

1.1) лиц, замещавших (занимавших) должности, указанные в п.1 ч.1 ст.2 Федерального закона №230-ФЗ, и освобожденных от государственных должностей Российской Федерации, должностей членов Совета директоров Банка России, государственных должностей субъектов Российской Федерации, муниципальных должностей, должностей атаманов всероссийского казачьего общества и войсковых казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, либо уволенных с федеральной государственной службы, государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, муниципальной службы, из Банка России, государственных корпораций, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами (далее - лица, замещавшие (занимавшие) должности);

2) супруг (супругов) и несовершеннолетних детей лиц, замещающих (занимающих) или замещавших (занимавших) должности, указанные в п.1 ч.1 ст.2 Федерального закона №230-ФЗ.

На вышеназванных лиц возлагается обязанность представлять сведения о своих расходах, а также о расходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений (далее - отчетный период), если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

В соответствии со ст. 153 Гражданского кодекса Российской Федерации сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

Согласно ст.130 Гражданского кодекса Российской Федерации к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

Транспортное средство – техническое устройство для перевозки людей и/или грузов. Транспортные средства классифицируются по типу двигателя или способу движения по поверхности: колесный, гусеничный, рельсовый или лыжный. Транспортное средство, которое в качестве опоры при передвижении использует газообразную или жидкую среду, называют судном. Примерный перечень транспортных средств: автомобиль, мотоцикл, поезд, корабль, лодка, катер, самолёт, вертолёт и др.

Статьей 142 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что ценными бумагами являются документы, соответствующие установленным законом требованиям и удостоверяющие обязательственные и иные права, осуществление или передача которых возможны только при предъявлении таких документов (документарные ценные бумаги). Ценными бумагами признаются также обязательственные и иные права, которые закреплены в решении о выпуске или ином акте лица, выпустившего ценные бумаги в соответствии с требованиями закона, и осуществление и передача которых возможны только с соблюдением правил учета этих прав в соответствии со статьей 149 Гражданского кодекса Российской Федерации (бездокументарные ценные бумаги). Ценными бумагами являются акция, вексель, закладная, инвестиционный пай паевого инвестиционного фонда, коносамент, облигация, чек и иные ценные бумаги, названные в таком качестве в законе или признанные таковыми в установленном законом порядке.

Акция - эмиссионная ценная бумага, закрепляющая права ее владельца (акционера) на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, на участие в управлении акционерным обществом и на часть имущества, остающегося после его ликвидации (ст.2 Федерального закона от 22.04.1996 №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»).

Вышеуказанный перечень не является исчерпывающим.

Порядок представления сведений о расходах определяется нормативными правовыми актами соответствующих органов.

В соответствии со ст.4.3 Закона Липецкой области от 02.07.2007 № 68-ОЗ «О правовом регулировании вопросов муниципальной службы Липецкой области» проверка достоверности и полноты сведений о расходах, представленных муниципальными служащими, при осуществлении контроля за их расходами, а также за расходами их супругов и несовершеннолетних детей проводится в порядке, установленном для проверки сведений о расходах, представляемых государственными гражданскими служащими области, в соответствии с приложением 1.2 к Закону Липецкой области от 30.12.2005 №259-ОЗ «О государственной гражданской службе Липецкой области». Контроль за расходами муниципального служащего, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей осуществляется управлением, определенным администрацией области (далее - орган по вопросам противодействия коррупции). Решение об осуществлении контроля за расходами муниципального служащего, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей принимается главой администрации области в течение пяти рабочих дней с момента поступления достаточной информации, представленной лицами, указанными в ч.1 ст.4 Федерального закона №230-ФЗ, отдельно в отношении каждого такого лица, оформляется распоряжением главы администрации области и в тот же день направляется в орган по вопросам противодействия коррупции.

II. Организация работы прокурора. Методика выявления правонарушений.

На подготовительном этапе проверки следует проанализировать имеющуюся информацию по рассматриваемому вопросу.

Источниками её получения могут быть:

- материалы, полученные в ходе проводимых органами прокуратуры проверок,
- материалы уголовных дел и доследственных проверок,
- информация правоохранительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления,
- обращения граждан и организаций,
- средства массовой информации.

Необходимо нацелить оперативные службы правоохранительных органов на выявление признаков нарушений законодательства о расходах при поступлении к ним соответствующей информации.

В этих целях рекомендуется проводить:

- координационные мероприятия с правоохранительными органами, учёбы, семинары,

- проверки в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, на предмет реализации полномочий в рассматриваемой сфере, обращать внимание на достаточность мер, принимаемых ими к установлению имущества служащих, приобретённого на незаконные доходы.

На постоянной основе следует осуществлять мониторинг средств массовой информации, официальных сайтов органов власти, изучать размещенные на них сведения о доходах и об имуществе должностных лиц.

Эффективной мерой обеспечения надзора является организация межведомственного взаимодействия с органами власти (организациями), в которых могут быть выявлены нарушения законодательства о расходах, и их побуждение сообщать о таких фактах. В этой связи рекомендуется:

- заключать соглашения о взаимодействии и сотрудничестве,
- формировать из числа представителей правоохранительных и контрольно-надзорных органов постоянно действующие рабочие группы,
- планировать и реализовывать совместные мероприятия,
- проводить оперативные совещания по конкретным материалам.

В ходе проверок требуется давать оценку действиям уполномоченных органов, подразделений и должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений.

Одновременно необходимо организовать взаимодействие с правоохранительными органами в части вопросов доведения до кадровых подразделений органов власти сведений об устанавливаемых признаках совершения должностными лицами сделок за счёт незаконных доходов.

В силу положений пункта 4.1 статьи 5 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать подразделения кадровых служб соответствующих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб указанных органов, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Для проверки соблюдения государственными и муниципальными служащими, иными лицами требований законодательства о декларировании расходов следует:

- изучить справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, обратив внимание на указанное в соответствующих разделах имущество и дату, а также основания его приобретения,

- посредством ИСМЭВ получить сведения в отношении лица и членов его семьи о доходах, об имуществе, автотранспортных средствах, банковских счетах за 4 года, включая год совершения сделки и три года, предшествующих ей,

- в целях установления реальной стоимости приобретенного имущества рекомендуется использовать возможности ИСМЭВ, запросив через базу данных Росреестра договор купли-продажи (в отношении транспортных средств – в соответствующих регистрирующих органах).

При изучении справок следует обращать внимание также на возможное завышение полученных доходов с целью ухода от декларирования сведений о расходах по приобретению имущества.

Также необходимо установить контрагентов по сделкам с недвижимостью на предмет возможной с ними коррупционной взаимосвязи.

В обязательном порядке исследуются источники получения средств, за счёт которых приобретено имущество. Источниками получения средств является весь объём законных доходов, которые использованы служащим (работником), его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми для осуществления расходов по сделке (сделкам). В случае получения денежных средств в дар от родственников и иных лиц, установите:

- задекларированы ли полученные средства в разделе 1 справки «Сведения о доходах»,

- имела ли у этих лиц реальная финансовая возможность.

При наличии несоответствий в сведениях о доходах и расходах, сомнений в финансовых возможностях лиц, представивших денежные средства в порядке дарения либо в качестве займа, законности заключения договора займа денежных средств следует рассмотреть при наличии оснований вопрос об инициировании процедуры осуществления контроля за расходами.

В случае приобретения служащим (работником) и его супругой (супругом) соответствующего объекта имущества в долевую собственность (не определён единственный покупатель в договоре) раздел «Сведения о расходах» заполняется в справках обоих лиц (аналогично в отношении несовершеннолетних детей). При этом в графе «Сумма сделки» указывается полная стоимость имущества.

Сведения об объекте долевого строительства, в отношении которого заключен договор участия в долевом строительстве, отражаются в сведениях о расходах в случае, если уплаченная в отчётный период по указанному договору сумма превышает общий доход служащего (работника) и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки.

При заключении в отчётном периоде нескольких договоров участия в долевом строительстве учитывается общая сумма, уплаченная по всем договорам.

Для повышения эффективности проверок исполнения требований Федерального закона №230-ФЗ необходимо использовать ресурсы оперативных служб правоохранительных органов.

III. Типичные нарушения законодательства и меры прокурорского реагирования.

Прокуратурой Добринского района в соответствии со ст. 4 ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» инициировано осуществление контроля за расходами о/у ОУР ОМВД РФ по Добринскому району Безобразова М.С., который при представлении сведений о расходах по приобретению жилого дома и земельного участка на общую сумму 2 950 тыс. руб. не подтвердил в полном объеме источники получения средств, за счёт которых приобретено имущество.

Этим же прокурором установлено, что заместителем начальника отдела бухгалтерского учета и отчетности управления финансов администрации района Паниной В.В. два года подряд осуществлялись расходы по приобретению недвижимого имущества в общей сумме 2 600 тыс. руб. При этом при представлении сведений о расходах ею не указывались источники получения денежных средств, за счёт которых оно приобретено. Несмотря на это должностными лицами управления финансов администрации района, ответственными за профилактику коррупционных и иных правонарушений, не проведен анализ соответствия расходов Паниной В.В. ее доходам, не осуществлен при наличии достаточных оснований контроль за ее расходами. В адрес начальника управления финансов администрации района прокурором внесено представление.

Прокуратурой Лев-Толстовского района выявлен факт недекларирования сведений о расходах старшим специалистом 1 разряда администрации сельского поселения Топовский сельсовет Огурцовой Н.М. по приобретению ½ доли жилого помещения площадью 51,1 кв.м. в Московской области. Прокурором внесено представление главе администрации сельского поселения с постановкой вопроса об инициировании процедуры осуществления контроля за расходами муниципального служащего.

Прокуратурой Усманского района предъявлено в суд исковое заявление к главному государственному налоговому инспектору аналитического отдела Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы России №3 по Липецкой области Ткачевой Г.М. об обращении в доход государства квартиры стоимостью 3,5 млн. руб.

Отказывая в удовлетворении иска, суд в решении от 19.09.2019 сослался на представленную ответчиком в ходе судебного разбирательства расписку о получении займа в сумме 500 тыс. руб., имеющую фиктивный характер, поскольку фактическое предоставление денежных средств не подтверждалось и не согласовалось с иными доказательствами. Вместе с тем, данное решение суда оставлено в силе судом вышестоящей инстанции по процессуальным основаниям, в связи неправильной формулировкой исковых требований, которые должны были касаться обращения в доход государства не всего имущества, а лишь части, в отношении которой не подтверждена законность источника его приобретения.

По представлению прокуратуры области объявлено замечание заместителю начальника отдела лицензионного контроля Государственной жилищной инспекции Липецкой области Кириллову К.Г., который в нарушение ст.3 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ при представлении сведений о

расходах за 2019 г. занижил сумму сделки по приобретению квартиры, указав её стоимость 1312500 руб. вместо определённой в договоре купли-продажи - 3750000 руб.

Отдел по надзору за исполнением
законодательства о противодействии
коррупции прокуратуры области