



ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА № 8
заседания президиума комиссии по координации работы
по противодействию коррупции в Архангельской области

«27» сентября 2021 г.

г. Архангельск

Присутствовали:

Председатель президиума
комиссии:

В.С. Петросян

Заместители председателя
президиума комиссии:

И.С. Андреечев
Н.А. Тришкина
Н.А. Кукин

Члены президиума комиссии:

В.М. Ананьев
Ю.А. Сердюк

Секретарь президиума
комиссии:

Н.В. Абакумов

Приглашенные:

Д.Д. Шевела

ПОВЕСТКА ДНЯ:

**V. О результатах проверки соблюдения требований о предотвращении
или урегулировании конфликта интересов Кононовым А.В., главой
Няндомского муниципального района Архангельской области**

(Петросян В.С., Андреечев И.С., Тришкина Н.А., Ананьев В.М.,
Шевела Д.Д., Сердюк Ю.И., Кукин Н.А., Абакумов Н.В.)

УСТАНОВИЛИ:

Решением Собрания депутатов Няндомского муниципального района Архангельской области (далее – Няндомский муниципальный район) от 3 декабря 2009 г. № 4 «О денежном вознаграждении главы Няндомского муниципального района» (в редакции от 31 января 2019 г. № 21) главе Няндомского муниципального района Кононову А.В. были установлены дополнительные гарантии, не предусмотренные положениями областного закона от 24 июня 2009 г. № 37-4-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» (далее – областной закон № 37-4-ОЗ) (оплата за работу в выходные

и праздничные дни), а также неправильно определен порядок возмещения расходов, связанных со служебными командировками (расчет производился исходя из средней заработной платы, исчисляемой в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2007 г. № 922 «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы» (далее – Постановление Правительства Российской Федерации № 922), а не по требованиям, установленным статьей 168 Трудового кодекса Российской Федерации).

С позиции правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области (далее – правовой департамент), изложенной в экспертном заключении, вышеуказанные нормы, введенные в Положение о денежном вознаграждении главы Няндомского муниципального района решением Собрания депутатов Няндомского муниципального района от 31 января 2019 г. № 21, противоречат требованиям законодательства Российской Федерации и законодательства Архангельской области. Мотивированные выводы по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы, сделанные правовым департаментом в пределах его компетенции, принимаются и не подлежат дополнительной оценке в рамках текущей проверки.

По вопросу наличия в действиях главы Няндомского муниципального района Кононова А.В. личной заинтересованности в представленной ситуации президиум комиссии полагает целесообразным обратить внимание на следующие обстоятельства.

Согласно части 1 статьи 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) под конфликтом интересов понимается 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).

При этом под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 статьи 10 данного закона и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в части 1 статьи 10 данного закона, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Антикоррупционные ограничения, запреты и обязанности установлены для лиц, наделенных властными и управленческими полномочиями, предусматривающими осуществление организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, контрольных и надзорных

мероприятий, государственных закупок, предоставление государственных услуг, распределение финансовых и иных ресурсов, управление имуществом.

Определение конфликта интересов, используемое для целей противодействия коррупции, основывается на понятии «коррупция», установленном в пункте 1 статьи 1 Федерального закона № 273-ФЗ, и подразумевает извлечение (возможность извлечения) из ситуации конфликта интересов выгоды имущественного характера (материального преимущества).

На основании 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, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

На территории Архангельской области порядок уведомления лицами, замещающими муниципальные должности в муниципальных образованиях Архангельской области, о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, определен статьей 7.4 областного закона от 26 ноября 2008 г. № 626-31-ОЗ «О противодействии коррупции в Архангельской области» (далее – областной закон № 626-31-ОЗ).

На основании пункта 2 статьи 7.4 областного закона № 626-31-ОЗ сообщение оформляется лицами, замещающими муниципальные должности в муниципальных образованиях Архангельской области, в письменной форме в виде уведомления о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

В силу части 1 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ лицо, замещающее муниципальную должность, обязано принимать все необходимые меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

На основании части 6 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ неприятие лицом, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

1. Согласно пункту 2 части 4 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), пункту 14 части 1 статьи 32 Устава Няндомского муниципального района (далее – Устав) глава муниципального образования подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, муниципальные нормативные правовые акты, принятые Собранием депутатов Няндомского муниципального района.

Частью 2 статьи 5.1 Устава предусмотрено, что опубликование

(обнародование) муниципальных правовых актов Няндомского муниципального района или соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, осуществляется главой Няндомского муниципального района путем направления для официального опубликования (обнародования) указанных актов и соглашений в течение 20 дней со дня подписания.

Основываясь на позиции Комитета Государственной Думы Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, председатель представительного органа муниципального образования, подписывая принятое представительным органом решение, удостоверяет принятие нормативного правового акта представительным органом муниципального образования. Своей подписью он подтверждает, что волеизъявление представительного органа состоялось.

Подпись главы муниципального образования завершает нормотворческую процедуру. В зависимости от юридической техники оформления решения, главой муниципального образования может быть подписан либо непосредственно нормативный правовой акт, или же, вместе с председателем представительного органа, принятое представительным органом муниципального образования решение в целом.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, хотя и подписанный председателем представительного органа, но не удостоверенный подписью главы муниципального образования, обрести юридическую силу не может.

С учетом изложенного, любые решения представительного органа муниципального образования должны быть подписаны председателем представительного органа муниципального образования, а те из них, что содержат нормативные правовые акты, для приобретения юридической силы должны быть также подписаны главой муниципального образования.

Таким образом, в отсутствие подписи главы муниципального образования муниципальный нормативный правовой акт не может обрести юридическую силу, следовательно, закрепленные им требования не являются законными.

Глава Няндомского муниципального района, подписывая муниципальные нормативные правовые акты Няндомского муниципального района, реализует возложенные на него полномочия, предусмотренные пунктом 2 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, пунктом 14 части 1 статьи 32 Устава.

Дополнительно следует указать, что на основании части 4 статьи 5 Устава глава Няндомского муниципального района обладает правом инициативы принятия решений Собрания депутатов Няндомского муниципального района, которое включает в себя право вносить в Собрание депутатов Няндомского муниципального района проекты решений, а также поправки к указанным проектам. Данные полномочия, по мнению управления, относятся к категории функций государственного управления, которые в том числе осуществляет высшее должностное лицо муниципального образования.

2. Состав конфликта интересов включает в себя несколько элементов, среди которых наличие у лица соответствующего должностного положения,

осуществление лицом отдельных функций государственного управления, мотивационный признак, предполагающий возможность получения в ситуации определенных выгод, преференций, преимуществ, привилегий, как материального, так и не материального характера, а также наличие причинно-следственной связи между указанными звеньями.

Анализируя представленную информацию, президиум комиссии приходит к выводу о наличии личной заинтересованности в действиях главы Няндомского муниципального района Кононова А.В., связанных с реализацией им полномочий выборного должностного лица органа местного самоуправления муниципального образования Архангельской области.

Личная заинтересованность главы Няндомского муниципального района Кононова А.В. в рассматриваемой ситуации выражается в получении им дополнительных денежных средств в качестве оплаты труда, как за работу в выходные и праздничные дни, так и при направлении в служебные командировки, где применялся неправильный порядок расчета.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 июня 2013 г. № 15-П указал, что выборные должностные лица местного самоуправления имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности. Отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда посредством гарантированного статьей 37 Конституции Российской Федерации свободного избрания рода деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем.

Характер работы главы муниципального образования как руководителя муниципального образования предполагает ненормированный рабочий день, в том числе работу в выходные или праздничные дни (при необходимости).

В силу статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ, пункта 3 статьи 31, пункта 3 статьи 36 Устава глава муниципального образования руководит администрацией муниципального образования на принципах единоначалия.

Данное означает, что глава Няндомского муниципального района Архангельской области как высшее должностное лицо, обеспечивает непрерывность деятельности администрации Няндомского муниципального района Архангельской области, в том числе в выходные и праздничные дни (за исключением отпуска и временной нетрудоспособности).

Областным законом № 37-4-ОЗ не предусмотрена доплата главе муниципального образования за периоды нахождения в командировке, а также за работу в выходные и нерабочие праздничные дни.

В силу пункта 5 статьи 1 областного закона № 37-4-ОЗ установление уставами муниципальных образований Архангельской области гарантий осуществления полномочий выборных должностных лиц, не предусмотренных

федеральными законами для выборных лиц местного самоуправления или данным законом, не допускается.

За период исполнения обязанностей по замещаемой должности (вне зависимости от того, исполнялись ли они на рабочем месте или в командировке) выборным лицам местного самоуправления выплачивается денежное вознаграждение, увеличенное на районный коэффициент и процентную надбавку за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Это связано с тем, что выборные должностные лица, в отличие от наемных работников, самостоятельно определяют режим исполнения своих обязанностей, в том числе принимают решения о направлении себя в командировки.

Едиличное принятие главой муниципального образования о работе в выходные и праздничные дни с последующей дополнительной оплатой данных дней за счет средств местного бюджета, создает у главы муниципального образования ситуацию личной заинтересованности и вследствие этого конфликт интересов.

Получение главой Няндомского муниципального района Кононовым А.В. денежных средств в виде оплаты труда за работу в выходные и праздничные дни за счет средств муниципального бюджета в условиях противоречия норм муниципального нормативного правового акта требованиям федерального и областного законодательства является незаконным, влечет возникновение личной заинтересованности со стороны главы муниципального образования. При этом глава Няндомского муниципального района обладал полномочиями по подписанию и официальному опубликованию муниципального нормативного правового акта, предоставляющему ему дополнительные гарантии, не предусмотренные областным законом № 37-4-ОЗ, а следовательно, и возможность получения дополнительных доходов.

Президиум комиссии полагает, что, участвуя в обсуждении соответствующего проекта муниципального нормативного правового акта, подписывая муниципальный нормативный правовой акт, глава Няндомского муниципального района реализовал полномочия, предусмотренные пунктом 2 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, пунктом 14 части 1 статьи 32 Устава. При этом нельзя исключить ситуации, что глава Няндомского муниципального района, заведомо зная о неправомерности дополнительных гарантий, мог действовать умышленно.

Президиум комиссии критически относится к пояснениям главы Няндомского муниципального района Кононова А.В. о том, что решение о предоставлении ему дополнительных выплат были принято исключительно представительным органом муниципального образования.

Глава муниципального района наделен полномочиями, связанными с реализацией правотворческой инициативы, а также с официальным опубликованием муниципальных нормативных правовых актов.

При осуществлении полномочий глава муниципального образования должен в обязательном порядке руководствоваться требованиями федерального

и регионального законодательства, исключив любую возможность возникновения у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Реализация полномочий выборного должностного лица при наличии личной заинтересованности не означает и не может означать добросовестное исполнение Кононовым А.В. обязанностей главы Няндомского муниципального района.

В ходе проверки выявлено, что глава Няндомского муниципального района Кононова А.В. осуществлял трудовую деятельность в выходные и праздничные дни (2019 г. – отработал 44 дня, 2020 г. – отработал 40 дней).

Таким образом, указанными действиями глава Кононова А.В. путем принятия единоличных решений о работе в выходные и праздничные дни в 2019 – 2020 гг. организовал исполнение положений муниципального нормативного правового акта, предоставляющему ему дополнительные финансовые гарантии, не предусмотренные нормами федерального и регионального законодательства, получив значительную финансовую выгоду.

3. Проанализировав информацию о доходах отдельных глав муниципальных районов Архангельской области, президиум комиссии приходит к выводу о том, что доходы главы Няндомского муниципального района Кононова А.В. за 2019 – 2020 гг. существенно выше доходов глав иных муниципальных районов. Сводные данные представлены в таблице № 1.

Ф.И.О. главы муниципального района	Муниципальный район	2019	2020
1. Кононов А.В.	Няндомский	2 243 719,92 руб.	2 302 225,38 руб.
2. Реутов О.Г.	Коношский	1 488 567,86 руб.	1 534 738,20 руб.
3. Хоробров А.А.	Устьянский	1 153 020,45 руб.	1 366 315,13 руб.
4. Рудаков В.С.	Красноборский	1 424 216,72 руб.	1 515 066,73 руб.
5. Большакова Н.В.	Холмогорский	1 435 447,89 руб.	1 322 792,80 руб.
6. Гришин И.И.	Онежский	1 432 004,12 руб.	1 475 713,37 руб.

Следует обратить внимание, что указанные лица находятся в равных условиях оплаты труда, а именно муниципальные районы Архангельской области, которые они возглавляют, не относятся к территориям Крайнего Севера, а значит, при оплате труда не применяется соответствующий повышенный коэффициент.

Из анализа данных, представленных в таблице, видно, что заработная плата главы Няндомского муниципального района Кононова А.В. в сравнении с другими выборными должностными лицами муниципальных районов Архангельской области приблизительно отличается на сумму в размере 800 000,00 руб. – 900 000,00 руб. за каждый отчетный год.

Президиум комиссии полагает, что указанная разница может быть обусловлена в том числе и за счет предоставления главе Няндомского муниципального района Кононову А.В. дополнительных гарантий

на основании соответствующего решения Собрания депутатов Няндомского муниципального района, не предусмотренных положениями федерального и регионального законодательства.

4. Расхождений в данных о финансовом и имущественном положении главы Няндомского муниципального района Кононова А.В. за отчетный 2019 г. не установлено. Факты представления им недостоверных и (или) неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный 2019 г. в рамках запросов, направленных в ходе проведения текущей проверки, не обнаружены.

5. Глава муниципального образования Архангельской области обладает особым публично-правовым статусом, что предполагает наличие у него определенных ограничений, запретов и обязанностей, в том числе установленных антикоррупционным законодательством, которые такое лицо должно соблюдать и исполнять в обязательном порядке.

В указанной ситуации главой Няндомского муниципального района Кононовым А.В. не направлялось уведомление о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, не принимались меры, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов.

Данный случай предварительно не рассматривался на предмет наличия признаков личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов.

В настоящий момент допущенные в Положении нарушения устранены путем принятия решения Собрания депутатов, исключающего неправомерные нормы, касающиеся порядка оплаты трудовой деятельности главе Няндомского муниципального района.

РЕШИЛИ:

1. В соответствии с пунктом 37 Порядка проверки, предусмотренного приложением № 2 к областному закону № 626-31-ОЗ:

1.1. Признать, что при осуществлении Кононовым А.В. полномочий главы Няндомского муниципального района личная заинтересованность приводит к конфликту интересов.

1.2. Установить, что главой Кононовым А.В. своевременно не исполнена обязанность сообщить о возникновении у него личной заинтересованности при исполнении полномочий, которая приводит к конфликту интересов, а также не приняты меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

1.3. Администрации Няндомского муниципального района опубликовать на официальном сайте в сети «Интернет» информацию о неисполнении главой Кононовым А.В. антикоррупционных обязанностей.

1.4. Собранию депутатов Няндомского муниципального района:

1.4.1. Рассмотреть на очередной сессии информацию о неисполнении главой Кононовым А.В. обязанностей, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, Федеральным законом № 273-ФЗ, областным законом № 37-4-ОЗ (в связи с принятием им мер по предотвращению и урегулированию

конфликта интересов при исполнении решения Собрания депутатов Няндомского муниципального района, устанавливающего дополнительные финансовые гарантии главе муниципального образования, не предусмотренные нормами федерального и регионального законодательства), дать оценку указанным действиям высшего должностного лица Няндомского муниципального района.

1.4.2. Предупредить главу Кононова А.В. о недопустимости нарушений требований антикоррупционного законодательства, исключении фактов ненадлежащего исполнения обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, в дальнейшем.

1.4.3. Сообщить в орган по профилактике о результатах рассмотрения информации в отношении главы Кононова А.В. в срок до 1 декабря 2021 г.

1.5. С учетом направления информации о допущенных Кононовым А.В. нарушениях в представительный орган не рекомендовать Губернатору Архангельской области обращаться с заявлением в Собрание депутатов Няндомского муниципального района об удалении его в отставку.

1.6. Обратить внимание Кононова А.В. на недопустимость использования и продвижения личных интересов, преследования личной выгоды при осуществлении полномочий главы Няндомского муниципального района, получения иных привилегий и преимуществ, как материального, так и нематериального характера в результате принятия решений управленческих в качестве выборного должностного лица органа местного самоуправления муниципального образования Архангельской области в ущерб общественным публичным интересам.

1.7. Указать главе Няндомского муниципального района Кононову А.В. на необходимость соблюдения ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, исполнения антикоррупционных стандартов поведения, своевременного выполнения требований о предупреждении или урегулировании конфликта интересов при осуществлении полномочий главы муниципального образования Архангельской области в части подписания муниципальных нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих его права и интересы как высшего должностного лица Няндомского муниципального района.

Голосовали: единогласно.

Председатель президиума
комиссии:

В.С. Петросян

Секретарь президиума
комиссии:

Н.В. Абакумов

Верно.

Секретарь президиума
комиссии:

Н.В. Абакумов

