

Требование банковских справок (выписок) к справке о доходах государственного служащего: правовой разбор

1. Постановка вопроса

Представитель нанимателя (кадровая служба, подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений) требует от государственного (муниципального) служащего, чтобы к ежегодно представляемой справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера были приложены справки (выписки) банков о движении денежных средств по счетам, сведения о которых уже отражены в разделе «Сведения о денежных средствах, находящихся на счетах в банках и иных кредитных организациях» (в форме, утверждённой Указом Президента РФ от 23.06.2014 № 460, — раздел 4; в ранее действовавшей форме 2009 года, а также в форме, утверждённой Указом Президента РФ от 30.06.2012 № 927 для кандидатов на выборные должности, — раздел 3). Требуется установить: (а) предусмотрена ли такая обязанность законодательством; (б) правомерно ли её истребование вне процедуры проверки; (в) влечёт ли отказ от представления банковских справок дисциплинарную ответственность, включая увольнение в связи с утратой доверия.

Ответ зависит от правового режима, в котором заявлено требование: это принципиально разные ситуации — просьба, «приёмочное» требование вне проверки, проверка достоверности и полноты сведений (ст. 8.1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции») и контроль за законностью получения денежных средств (ст. 8.2 того же Закона).

2. Исходная правовая рамка: что именно служащий обязан представить

2.1. Обязанность и её объём

Обязанность представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей установлена ч. 1 ст. 8 Федерального закона №

273-ФЗ и конкретизирована применительно к видам службы: ст. 15 и ст. 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ст. 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. 81 Федерального закона от 01.10.2019 № 328-ФЗ, ст. 85 Федерального закона от 19.07.2018 № 342-ФЗ.

Состав сведений, их структура и перечень строк определяются не усмотрением работодателя, а утверждённой формой справки (Указ Президента РФ от 23.06.2014 № 460; для отдельных категорий — Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559, а также ведомственные акты). Форма содержит закрытый перечень разделов; раздел о денежных средствах на счетах требует указания наименования банка, вида и валюты счёта, даты открытия счёта, номера счёта и остатка на отчётную дату. **Ни один раздел формы не предусматривает приложения к справке каких-либо документов, в том числе банковских справок и выписок.**

2.2. Режим конфиденциальности и запрет «расширительного» использования

Сведения о доходах и имуществе относятся к информации ограниченного доступа (ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ), а ч. 3 ст. 8 прямо запрещает использование этих сведений, в частности, «для установления либо определения... платёжеспособности» служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Банковские выписки дают как раз картину платёжеспособности и оборота по счёту, то есть выход за пределы той цели, для которой закон допускает сбор и обработку декларационных данных. Это самостоятельный аргумент против «привычного» истребования банковских документов «на всякий случай».

Вывод по разделу 2: законодательство устанавливает исчерпывающий перечень представляемых сведений и утверждённую форму; приложения к справке в виде банковских справок (выписок) не предусмотрены.

3. Версия 1. Требование вне проверки: «приложите справки, иначе справка не принимается»

3.1. Аргументы в пользу правомерности требования (позиция, которую выдвигают кадровые службы)

- Антикоррупционное законодательство возлагает на служащего обязанность содействовать профилактике коррупции; служащий обязан исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий (п. 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ).
- Служащий не несёт издержек: банковскую справку по своему счёту он вправе получить в банке в любой момент (ст. 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»).
- Ведомственные регламенты и «методические» требования иногда прямо предписывают прикладывать подтверждающие документы.

3.2. Аргументы против (нормативно обоснованная позиция)

- 1. Нет нормы — нет обязанности.** Обязанности государственного гражданского служащего устанавливаются Федеральным законом № 79-ФЗ и иными нормативными правовыми актами (ст. 4, ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ). Перечень сведений, представляемых по ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ, сформулирован как закрытый и раскрыт в утверждённой форме справки (Указ Президента РФ от 23.06.2014 № 460). Ни ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ, ни Указ № 460, ни Положения о представлении сведений (Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 560 и аналогичные) не содержат требования прилагать банковские документы.
- 2. Локальный (ведомственный) акт не может расширять перечень.** Пункт «исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством» (п. 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ) означает: за пределами этих полномочий обязанности исполнять не возникает. К отношениям, не урегулированным Федеральным законом № 79-ФЗ, применяются нормы трудового права (ст. 73 Федерального закона № 79-ФЗ), а ТК РФ запрещает локальным актам и договорному регулированию снижать уровень гарантий работника (ст. 8, ст. 9 ТК РФ).
- 3. Отказ в приёме справки неправомерен.** Если справка представлена по утверждённой форме и в установленный срок, у кадровой службы нет правовых оснований отказать в её приёме «до приложения выписок»: приём справки — не проверочное действие, а исполнение обязанности по ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ.

4. **Истребование документов — элемент проверки, а не текущего документооборота.**

Сбор дополнительных документов и объяснений закон связывает с процедурой проверки (ст. 8.1 Федерального закона № 273-ФЗ; Положение, утверждённое Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065, — п. 9–11; Положение, утверждённое Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 561, — для лиц, замещающих государственные должности). Вне этой процедуры требование лишено правовой формы.

5. **Банковская тайна.** Работодатель (в том числе подразделение по профилактике коррупционных правонарушений) не входит в круг субъектов, которым кредитные организации обязаны выдавать справки по операциям и счетам (ст. 26 Федерального закона № 395-1). Это, по сути, и объясняет, почему кадровые службы «перекладывают» получение справки на самого служащего. Правовым основанием такая мотивировка не становится.

3.3. Промежуточное разграничение «просьбы» и «требования»

Ключевое различие — не в содержании, а в правовом режиме:

- **Просьба** («по возможности приложите справку банка, это ускорит проверку») — правомерна, поскольку служащий вправе представить дополнительные материалы добровольно; при отказе никаких последствий быть не может.
- **Требование** («без справок справка о доходах не принимается», «не представите — будет рассмотрен вопрос о неполноте сведений») — неправомерно.

3.4. Практический вывод по версии 1

Требование банковских справок в качестве условия принятия декларации либо «обязательного приложения» вне процедуры проверки **не основано на нормативном акте и не порождает обязанности служащего**. Отказ исполнить такое требование **не является дисциплинарным проступком**, поскольку отсутствует объект нарушения — возложенная законом служебная обязанность (ч. 1 ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ; ч. 1 ст. 192 ТК РФ). Представление справок добровольно — право служащего и нарушения не образует, однако избыточно с точки зрения принципа минимизации обрабатываемых данных (ст. 5 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ, ст. 86 ТК РФ).

4. Версия 2. Требование в рамках проверки достоверности и полноты сведений (ст. 8.1 Федерального закона № 273-ФЗ)

4.1. Когда эта версия применима

Проверка проводится по решению представителя нанимателя (руководителя) уполномоченным подразделением, в срок, не превышающий 60 дней, с возможностью продления (ст. 8.1 Федерального закона № 273-ФЗ; п. 6 Положения, утверждённого Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065). Проверяемое лицо знакомится с решением о проведении проверки; результаты оформляются докладом. Только в этом режиме законно истребование у служащего дополнительных материалов, документов и письменных объяснений (п. 9–11 Положения № 1065).

4.2. Пределы допустимого

- Проверять можно сведения за отчётный период и **два предшествующих года** — истребование выписок «за всю историю счёта» за пределами этого горизонта выходит за рамки предмета проверки.
- Требование должно иметь **письменную форму и правовое основание**; ссылка на «указание кадровой службы» без решения о проверке недостаточна.
- Закон требует установить, **какие именно сведения неполны или недостоверны**. Сам по себе вопрос «откуда средства на счёте» относится уже к ст. 8.2 Федерального закона № 273-ФЗ, а не к ст. 8.1.
- Даже в рамках проверки служащий представляет **сведения и пояснения**, а не обязательно документ конкретной формы: закон не требует, чтобы законность подтверждалась именно справкой банка.

4.3. Две конкурирующие позиции о последствиях отказа

Позиция А (доминирующая в правоприменении, «виновность + существенность»). Увольнение в связи с утратой доверия по п. 2 ч. 1 ст. 59.2 Федерального закона № 79-ФЗ (аналоги — ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ, ст. 81 Федерального закона № 328-ФЗ, ст. 85 Федерального закона № 342-ФЗ) возможно за **непредставление сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений**. Непредставление банковской справки как приложения не тождественно непредставлению сведений: сведения (о счёте и остатке) в справке указаны. Соответственно,

представитель нанимателя обязан доказать наличие основания взыскания, вину и соблюдение процедуры (п. 53 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2; ст. 57, 58 Федерального закона № 79-ФЗ; ст. 192, 193 ТК РФ). При таком подходе отказ приложить банковскую справку **не образует состава для утраты доверия**, поскольку представленные сведения полны и достоверны, а соответствующей обязанности по представлению банковского документа закон не устанавливает.

Позиция Б (формально-дисциплинарная, встречается в практике отдельных органов). Отказ служащего от представления документов и объяснений в рамках законно назначенной проверки расценивается как неисполнение поручения руководителя (п. 3 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 79-ФЗ) или как воспрепятствование проверке, что может повлечь дисциплинарное взыскание — замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии (ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ). Эта позиция работает **только при одновременном соблюдении условий**: (1) проверка назначена надлежащим решением; (2) требование сформулировано письменно и в пределах предмета проверки (отчётный период + 2 года); (3) служащему предложено представить пояснения и материалы, а не «именно справку банка». При увольнении в связи с утратой доверия эта конструкция применяется, как правило, всё равно через квалификацию «непредставление сведений», что требует установления факта неполноты самой справки.

4.4. Практический вывод по версии 2

В рамках законно назначенной проверки требование представить документы и объяснения **правомерно**; отказ может повлечь дисциплинарное взыскание, но квалификация «непредставление сведений о доходах» и увольнение в связи с утратой доверия по одному лишь основанию отсутствия банковской справки-приложения **нормативно несостоятельны**, если сама справка заполнена полно и достоверно.

5. Версия 3. Контроль за законностью получения денежных средств (ст. 8.2 Федерального закона № 273-ФЗ)

5.1. Механика нормы

Статья 8.2 Федерального закона № 273-ФЗ (введена законом, изменившим также ст. 26 Федерального закона № 395-1) предусматривает: если в ходе проверки достоверности и полноты сведений получена информация о том, что в течение года, предшествующего году представления сведений, на счета проверяемого лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в банках поступили денежные средства в сумме, превышающей их совокупный доход за отчётный период и предшествующие два года, проверяющие **обязаны истребовать сведения, подтверждающие законность получения этих средств** (ч. 1). При непредставлении таких сведений или представлении недостоверных сведений материалы проверки в трёхдневный срок направляются в органы прокуратуры (ч. 2).

5.2. Что это меняет

1. Здесь **существует прямая обязанность служащего** подтвердить законность происхождения средств — в отличие от «приложения справок к декларации».
2. Но и здесь закон говорит о **сведениях, подтверждающих законность**, а не о «справке банка» как единственно допустимом документе. Подтверждением могут служить договоры купли-продажи, кредитные договоры, свидетельства о наследстве, документы о продаже имущества, налоговые декларации, выписки и т. п. Требование представить строго определённый документ законодательством не установлено.
3. Негативное последствие отказа по ст. 8.2 — **не увольнение**, а передача материалов в прокуратуру с последующей проверкой и возможным иском об обращении денежных средств (имущества), законность приобретения которых не подтверждена, в доход Российской Федерации (ст. 16, 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ; в порядке, установленном процессуальным законодательством).
4. Изменения ст. 26 Федерального закона № 395-1 обеспечивают получение банковских сведений **органами прокуратуры** в рамках этого механизма; сам работодатель (кадровая служба) такого доступа не имеет.

5.3. Практический вывод по версии 3

Если требование заявлено в логике ст. 8.2 Федерального закона № 273-ФЗ (превышение доходов за три года, вопрос о происхождении средств), оно **материально обоснованно**, и уклонение от представления подтверждающих сведений влечёт реальный риск направления материалов в прокуратуру. Однако требование ограничиться именно банковской справкой неправомерно: служащий вправе подтвердить законность любыми допустимыми сведениями и документами.

6. Сопутствующие правовые аспекты, которые нельзя игнорировать

1. **Банковская тайна.** Справки по счетам и операциям выдаются клиенту, а также по запросам уполномоченных субъектов (суды, органы предварительного расследования, налоговые органы — ст. 86 НК РФ, органы принудительного исполнения, АСВ и др.) в случаях, предусмотренных ст. 26 Федерального закона № 395-1. Представитель нанимателя в этом перечне отсутствует. Незаконное получение банковских сведений в обход процедуры — самостоятельное нарушение.
2. **Персональные данные супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.** Обработка допускается без согласия, если она необходима для исполнения обязанности, возложенной законом (ст. 6, 9 Федерального закона № 152-ФЗ). Однако расширение объёма данных за пределы законной обязанности (передача банковских документов по счетам супруги) требует её согласия; в противном случае работодатель обрабатывает данные избыточно (ст. 5 Федерального закона № 152-ФЗ).
3. **Процедура взыскания.** До применения взыскания истребуется письменное объяснение; взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка и не позднее шести месяцев со дня его совершения (ст. 58 Федерального закона № 79-ФЗ; ст. 193 ТК РФ). Увольнение в связи с утратой доверия применяется на основании доклада о результатах проверки, а в предусмотренных случаях — с учётом рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (ст. 19 Федерального закона № 273-ФЗ; Положение, утверждённое Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821).
4. **Ведомственная специфика.** Для сотрудников, проходящих службу в органах принудительного исполнения и уголовно-исполнительной системы, перечень оснований увольнения в связи с утратой доверия закреплён ст. 81

Федерального закона № 328-ФЗ и ст. 85 Федерального закона № 342-ФЗ и также не содержит основания «неприложение банковской справки». Для муниципальных служащих действует ст. 27.1 Федерального закона № 25-ФЗ; порядок проверки устанавливается законом субъекта РФ.

5. **Различие форм.** В форме справки 2009 года (и в форме для кандидатов на выборные должности по Указу № 927) сведения о счетах — раздел 3; в форме по Указу № 460 — раздел 4. Нумерация разделов не влияет на существо: приложений форма не предусматривает ни в одной редакции.

7. Сводная таблица: правомерность требования и последствия отказа

Ситуация	Правомерность требования банковских справок	Обязанность служащего	Последствия отказа
Просьба кадровой службы при сдаче справки	Правомерна (нет принуждения)	Нет	Отсутствуют
Требование вне проверки, «иначе не примем справку»	Неправомерно (ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ; Указ № 460; ст. 8, 9 ТК РФ применительно по ст. 73 Федерального закона № 79-ФЗ)	Нет	Дисциплинарная ответственность исключена (ч. 1 ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ)
Требование в рамках проверки (ст. 8.1 Федерального закона № 273-ФЗ, Указ № 1065)	Правомерно, но в пределах предмета (отчётный период + 2 года), письменно, с истребованием объяснений, а не конкретной формы документа	Есть обязанность дать пояснения и материалы	Возможны дисциплинарные взыскания (ст. 57 Федерального закона № 79-ФЗ); увольнение по п. 2 ч. 1 ст. 59.2 — только при установлении неполноты/недостоверности самой справки и вины

Ситуация	Правомерность требования банковских справок	Обязанность служащего	Последствия отказа
Контроль за законностью получения средств (ст. 8.2 Федерального закона № 273-ФЗ)	Правомерно; документ конкретного вида требовать нельзя	Есть обязанность подтвердить законность получения средств	Материалы в 3 дня направляются в прокуратуру; риск иска об обращении в доход РФ (ст. 16, 17 Федерального закона № 230-ФЗ)

8. Практические рекомендации

Служащему: 1. Не отказываться от представления сведений и объяснений — отказ от «справки банка» и отказ от «объяснений» юридически различны. 2. Запросить у кадровой службы письменное требование с указанием правового основания и ссылкой на решение о проверке. Отсутствие такого основания — самостоятельный аргумент при обжаловании. 3. Представить письменные пояснения по существу (указать, что сведения о счёте отражены в разделе 4 справки, остаток подтверждён; при необходимости приложить иные документы, подтверждающие источник средств). 4. При давлении — обратиться в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, в вышестоящий орган, в прокуратуру; при привлечении к взысканию — обжаловать в суд (спору, связанные с дисциплинарной ответственностью, рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства; решения и действия органов и должностных лиц — в порядке гл. 22 КАС РФ).

Кадровой службе (правомерная модель действий): 1. Не требовать приложений к справке «по умолчанию»; при необходимости — назначить проверку в порядке ст. 8.1 Федерального закона № 273-ФЗ. 2. При признаках превышения поступлений над доходами — действовать по ст. 8.2 Федерального закона № 273-ФЗ: истребовать сведения, подтверждающие законность, допуская любые допустимые документы; при непредставлении — направить материалы в прокуратуру в трёхдневный срок. 3. Не выходить за пределы предмета проверки и не использовать декларационные данные для целей, запрещённых ч. 3 ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ.

9. Использованные нормативные и иные источники

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» — ст. 8 (ч. 1, 2, 3), ст. 8.1, ст. 8.2, ст. 13, ст. 19.
2. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» — ст. 4, 15, 20, 57, 58, 59.2, 73.
3. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» — ст. 15, 27.1.
4. Федеральный закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации...» — ст. 81.
5. Федеральный закон от 19.07.2018 № 342-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации...» — ст. 85.
6. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» — ст. 26.
7. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» — ст. 3, 4, 16, 17.
8. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» — ст. 5, 6, 9.
9. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" и Федеральный закон "О противодействии коррупции"» (введение ст. 8.2 Федерального закона № 273-ФЗ; изменения ст. 26 Федерального закона № 395-1 в части доступа органов прокуратуры к банковской информации).
10. Федеральный закон от 24.06.2025 № 160-ФЗ — изменения в ст. 8 (представление сведений отдельными категориями лиц, включая призываемых на военную службу).
11. Трудовой кодекс РФ — ст. 8, 9, 86, 192, 193.
12. Указ Президента РФ от 23.06.2014 № 460 — форма справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (раздел 4 — денежные средства на счетах).
13. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 и № 560 — Положения о представлении сведений (лицами, замещающими государственные должности, и федеральными государственными служащими).
14. Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 561 — Положение о проверке достоверности и полноты сведений в отношении лиц, замещающих государственные должности.
15. Указ Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 — Положение о проверке достоверности и полноты сведений и соблюдения требований к служебному поведению федеральными государственными служащими (п. 6, 9–11).

-
16. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 — Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.
 17. Указ Президента РФ от 30.06.2012 № 927 — форма справки для кандидатов на выборные должности (раздел 3 — денежные средства на счетах).
 18. Налоговый кодекс РФ — ст. 86 (обязанности банков, связанные с осуществлением налогового контроля).
 19. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» — п. 53.

Оговорка о спорных элементах. Конкретные номера пунктов Положений, утверждённых Указами № 1065 и № 561, а также отдельные определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ по спорам об увольнении в связи с утратой доверия требуют сверки по актуальной редакции и правовой базе (СПС) на дату применения: нумерация пунктов изменялась при внесении поправок, а практика по вопросу о вине и соразмерности взыскания за неполноту сведений неоднородна и зависит от конкретных обстоятельств (характер сокрытых сведений, их существенность, добросовестность служащего).