



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об основах правового статуса лиц,
замещающих государственные должности Пермского края"

11.01.2013

№ 4

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 24.12.2012 № 5440-12/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края Басаргиным В.Ф. (письмо от 21.12.2012 № СЭД-01-29-1459).

Представленный на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края проект закона края устанавливает основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности Пермского края, основные гарантии и иные вопросы обеспечения их деятельности.

Оценивая **актуальность** принятия закона, необходимо отметить следующее.

1. В статье 25 Устава Пермского края установлен перечень государственных должностей Пермского края. Согласно части 2 указанной статьи Устава края основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности Пермского края, должны определяться **законом Пермского края** в соответствии с федеральным законодательством.

В Пермском крае отсутствует единый «базовый» закон, который бы определял основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности Пермского края. Должностные полномочия, права, обязанности лиц, замещающих государственные должности Пермского края, а также устанавливаемые для этих лиц ограничения и гарантии регулируются отдельными законами Пермского края, в частности:

«О статусе депутата Законодательного Собрания Пермского края» от 06.03.2007 № 9-ПК;

«О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края» от 07.09.2007 № 107-ПК;

«О гарантиях лицам, замещающим государственные должности губернатора Пермского края, председателя Правительства Пермского края, руководителя администрации губернатора Пермского края» от 24.12.2007 № 166-ПК;

«Об Избирательной комиссии Пермского края» от 20.02.2007 № 3-ПК;

«О территориальных избирательных комиссиях Пермского края» от 20.02.2007 № 4-ПК;

«Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» от 05.08.2007 № 77-ПК;

«О Контрольно-счетной палате Пермского края» от 12.09.2011 № 808-ПК.

Для информации отметим, что региональный закон, устанавливающий основные права, обязанности, ограничения и государственные гарантии для лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, сегодня действует в Ленинградской, Рязанской, Самарской, Томской, Тверской областях, республиках Калмыкия, Хакасия, Карачаево-Черкесская Республика и в некоторых других субъектах Российской Федерации.

2. В соответствии с Законом Пермского края от 28.06.2012 № 52-ПК «О внесении изменений в Устав Пермского края» перечень государственных должностей Пермского края дополняется должностями «член Правительства Пермского края», «Уполномоченный по правам ребенка в Пермском крае» **со дня вступления в силу** закона Пермского края, устанавливающего основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности Пермского края.

До принятия указанного изменения в Устав края должности членов Правительства Пермского края (заместители председателя Правительства, министры, руководители отдельных краевых агентств) и должность Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае относились к должностям государственной гражданской службы Пермского края. Соответственно правовой статус лиц, замещающих указанные должности, как государственных гражданских служащих края определялся законодательством о государственной гражданской службе.

В связи с переходом указанных должностей в разряд государственных должностей Пермского края возникает необходимость в урегулировании прав, обязанностей, гарантий и иных элементов правового статуса лиц, замещающих данные государственные должности Пермского края.

Законопроектом предлагается установить следующие основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности Пермского края:

1) **основные права, обязанности и ограничения** для лица, замещающего государственную должность Пермского края;

2) **основные гарантии** лицу, замещающему государственную должность Пермского края (оплата труда, возмещение расходов, связанных с командировками, социальное страхование и др.). В части определения порядка, условий, иных вопросов предоставления установленных гарантий нормы законопроекта содержат отсылки на законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты Пермского

края, регулирующие данные вопросы в рамках установленных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В статье 6 законопроекта определена продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска и дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный рабочий день лиц, замещающих государственные должности губернатора Пермского края, руководителя Администрации губернатора Пермского края, членов Правительства Пермского края, при этом установлено, что продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска лиц, замещающих иные государственные должности, устанавливается законами Пермского края;

3) **ответственность лица**, замещающего государственную должность Пермского края, порядок его увольнения (освобождения) от должности в связи с утратой доверия;

4) основные требования к ведению **личного дела** лица, замещающего государственную должность Пермского края;

5) **основы финансирования расходов** на обеспечение гарантий лицам, замещающим государственные должности края.

Значительная часть положений законопроекта направлена на установление **обязанностей, ограничений и ответственности**, налагаемых на лиц, замещающих государственные должности края, в целях противодействия коррупции.

Статьей 12.5 Федерального закона «О противодействии коррупции» субъектам Российской Федерации предоставлено право своими законами для лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, устанавливать **дополнительные** запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения в целях противодействия коррупции.

На данном основании законопроектом предлагается урегулировать следующие отношения:

а) вводятся понятия **конфликта интересов и личной заинтересованности** лица, замещающего государственную должность Пермского края, поскольку федеральным законодательством этот вопрос не урегулирован.

Согласно п.1 ч.1 ст.13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» непринятие лицом, замещающим государственную должность, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, является основанием для его увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия. Таким образом, существует необходимость в развитии и конкретизации данных положений законодательства;

б) устанавливается обязанность лица, замещающего государственную должность Пермского края, руководствоваться следующими **правилами служебного поведения**:

предпринимать меры по предотвращению и(или) урегулированию конфликта интересов;

принимать меры к тому, чтобы подчиненные ему лица соблюдали ограничения и запреты, требования о предотвращении или об урегулировании

конфликта интересов и надлежащим образом исполняли обязанности, установленные в целях противодействия коррупции Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами;

исполнять решения комиссии по этике, адресованные лицу, замещающему соответствующую государственную должность;

в) для рассмотрения вопросов о соблюдении обязанностей, ограничений, правил служебного поведения лиц, замещающих государственные должности Пермского края, предусматривается создание в государственных органах Пермского края *комиссий по этике*. Порядок образования и деятельности комиссии по этике определяется актом государственного органа, в котором лицо замещает государственную должность, а в отношении лиц, замещающих должности членов Правительства Пермского края, - указом губернатора Пермского края.

Кроме этого, в рамках полномочий субъектов Российской Федерации по определению порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности, в статье 9 законопроекта устанавливается *процедура увольнения* (освобождения от должности) в связи с утратой доверия лица, замещающего государственную должность Пермского края.

Отметим следующие **проблемные моменты** законопроекта, которые, на наш взгляд, требуют доработки.

1. В соответствии с частью 3 статьи 1 законопроекта допускается ***двойное наименование государственной должности*** в Правительстве Пермского края, если заместитель председателя Правительства Пермского края возглавляет государственный орган Пермского края.

Указом губернатора Пермского края от 22.06.2012 № 41 «Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края и состава Правительства Пермского края» в составе Правительства Пермского края предусмотрена должность главы Коми-Пермяцкого округа - министра Пермского края. Однако исходя из приведенной формулировки части 3 статьи 1 законопроекта данное наименование должности члена Правительства края не допускается.

2. Согласно пункту 3 части 4 статьи 1 проекта закона в государственных органах Пермского края предусматривается ***создание комиссий по этике***, целью деятельности которых является рассмотрение вопросов о соблюдении обязанностей, ограничений, правил служебного поведения лиц, замещающих государственные должности Пермского края.

По нашему мнению, на практике в отдельных государственных органах края могут возникнуть трудности с реализацией закона в этой части. Так, например, считаем проблематичным функционирование комиссии по этике в Контрольно-счетной палате Пермского края, где государственную должность края замещает одно лицо – председатель Контрольно-счетной палаты. В Законодательном Собрании, помимо постоянной депутатской комиссии по вопросам противодействия коррупции в Пермском крае, создана комиссия

Законодательного Собрания по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного Собрания, в полномочия которой входит проведение проверок соблюдения депутатами Законодательного Собрания установленных законодательством ограничений и запретов.

Отметим, что в соответствии с требованиями законодательства в государственных органах созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. В отношении гражданских служащих, замещающих должности руководителя и заместителя руководителя в исполнительных органах государственной власти Пермского края, действует централизованная комиссия, образованная в Администрации губернатора Пермского края.

Создание подобных комиссий в отношении лиц, замещающих государственные должности, федеральным законодательством не предусмотрено. Вместе с тем, Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1066 функции комиссии по соблюдению требований к должностному поведению лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и урегулированию конфликта интересов возложены на президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Анализ регионального законодательства показывает, что в тех субъектах Российской Федерации, которые урегулировали данный вопрос в своих нормативных правовых актах, функции комиссии по соблюдению требований к должностному поведению и урегулированию конфликта интересов, как правило, возложены на орган по противодействию коррупции при высшем должностном лице субъекта РФ, - в отношении лиц, замещающих государственные должности в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

На основании вышеизложенного полагаем целесообразным установить в законе края полномочие губернатора Пермского края по определению порядка образования и деятельности комиссии по соблюдению правил служебного поведения и урегулированию конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные должности руководителя Администрации губернатора Пермского края, членов Правительства Пермского края.

Порядок рассмотрения вопросов, связанных с соблюдением правил служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в отношении лиц, замещающих иные государственные должности Пермского края, регламентировать в законах, иных нормативных правовых актах Пермского края, правовых актах государственных органов Пермского края, регулирующих деятельность соответствующих должностных лиц.

3. Законопроектом устанавливается перечень основных прав и обязанностей, правил служебного поведения и ограничений для лиц, замещающих государственные должности Пермского края. Полагаем, что при определении указанных элементов статуса лиц, замещающих государственные

должности Пермского края, следует руководствоваться положением п. 6 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции», согласно которому одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является **унификация прав** государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц **ограничений, запретов и обязанностей**.

На этом основании считаем, что статьи 2, 3, 4 законопроекта целесообразно сформулировать по аналогии с положениями Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающими права, обязанности, ограничения, запреты и требования к служебному поведению для государственных гражданских служащих, с учетом особенностей должностного положения лиц, замещающих государственные должности.

В частности отметим, что законодательством к основным правам гражданского служащего отнесены право на отдых, право на оплату труда, право на ознакомление с материалами его личного дела, а также приобщение к его личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов, другие права. Законопроектом для лиц, замещающих государственные должности Пермского края, предоставление таких прав не предусмотрено.

4. Перечень ограничений, установленных частью 2 статьи 4 законопроекта для лиц, замещающих государственные должности Пермского края на профессиональной постоянной основе, не содержит ограничения на замещение других должностей в органах государственной власти и органах местного самоуправления, как это предусмотрено пунктом 1 части 3 статьи 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

На наш взгляд, поскольку положения статьи 4 законопроекта в основном дублируют нормы Федерального закона «О противодействии коррупции», их целесообразно исключить, а на уровне краевого закона урегулировать только **дополнительные ограничения**, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности Пермского края, в целях противодействия коррупции.

5. Необходимо отметить, что в законопроекте не содержится положений, касающихся **квалификационных требований**, предъявляемых к гражданам, претендующим на замещение государственных должностей Пермского края. Между тем согласно п. 3 ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» одной из основных мер профилактики коррупции является предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение *государственных* или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы.

Полагаем, что в рамках предлагаемого закона является актуальным решение вопроса об установлении квалификационных требований, предъявляемых к

гражданам, претендующим на замещение должностей членов Правительства Пермского края. Отметим, что до внесения изменений в Устав Пермского края указанные должности относились к должностям государственной гражданской службы края и квалификационные требования по ним определялись законодательством о государственной службе. Так, для замещения должности министра требовалось наличие высшего профессионального образования, стажа государственной службы не менее 6 лет или стажа работы по специальности не менее 7 лет. После отнесения должности члена Правительства Пермского края к государственным должностям Пермского края данный вопрос является неурегулированным.

Таким образом, **актуальность** принятия закона края обусловлена необходимостью реализации положений статьи 25 Устава Пермского края о государственных должностях Пермского края, урегулирования правового статуса лиц, замещающих должности членов Правительства Пермского края, а также развитием норм федерального законодательства о противодействии коррупции.

По нашему мнению, принятие в Пермском крае законодательного акта, определяющего основы правового статуса лиц, замещающих государственные должности Пермского края, будет иметь **благоприятные последствия** при условии его доработки с учетом обозначенных в настоящей аналитической записке проблемных моментов.

Заместитель начальника управления,
советник государственной гражданской
службы Пермского края 1 класса

Е.А.Селянинова