



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О внесении изменений
в отдельные законы Пермского края»

20.07.2022

№ 80-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Григорьева В.В. от 08.06.2022 № 1270-22/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края прокурором Пермского края Бухтояровым П.В. (письмо от 24.05.2022 № 86-7.4-2022).

Законопроект направлен на реализацию положений федеральных законов от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 01.04.2022 № 90-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и предусматривает внесение изменений в следующие краевые законы.

I. Согласно законопроекту предлагается внести изменение в Закон Пермского края от 11.11.2013 № 239-ПК «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности Пермского края, лиц, замещающих муниципальные должности в муниципальных образованиях Пермского края, государственных гражданских служащих Пермского края, муниципальных служащих в Пермском крае и иных лиц их доходам» (далее – Закон № 239-ПК).

Согласно части 1 статьи 3 Закона № 239-ПК лицо, замещающее (занимающее) одну из должностей, указанных в части 1 статьи 1 Закона № 239-ПК, обязано представлять сведения о своих расходах, а также о расходах членов своей семьи 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, членами его семьи в течение календарного года, предшествующего году представления сведений, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду (далее – крупная сделка), и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

Законопроектом предлагается в указанной норме **исключить слово «, акций»** в связи с тем, что **акции являются одним из видов ценных бумаг**¹, а расходы по приобретению ценных бумаг в рамках крупных сделок подлежат декларированию в целях противодействия коррупции.

Отметим, что согласно Федеральному закону от 01.04.2022 № 90-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» аналогичное изменение внесено в нормы Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ).

II. Также в целях приведения в соответствие с Федеральным законом № 230-ФЗ в законопроекте **предлагается исключить термин «акция»** из положений Закона Пермского края от 06.03.2007 № 9-ПК «О статусе депутата Законодательного Собрания Пермского края» (далее – Закон № 9-ПК), регламентирующих порядок представления депутатами Законодательного Собрания Пермского края сведений о расходах по крупным сделкам, их опубликования, а также порядок проведения проверки достоверности и полноты сведений о расходах, представленных депутатами.

Кроме того, в проекте закона предусмотрены следующие **дополнения статьи 17 «Помощники депутата»** Закона № 9-ПК.

- Согласно части 1 указанной статьи депутат Законодательного Собрания вправе иметь до десяти помощников, работающих по трудовому договору, и до десяти помощников, работающих на общественных началах.

Данную норму предлагается дополнить положением, согласно которому депутат Законодательного Собрания **не вправе** вносить представление о приеме на работу **по срочному трудовому договору (контракту)** помощников, **состоящих с депутатом в близком родстве или свойстве** (родители, супруг (супруга), дети, братья и сестры, а также братья и сестры, родители, дети супругов и супруги детей).

- Часть 2 статьи 17, в которой установлено, что помощником депутата Законодательного Собрания может быть только гражданин Российской Федерации, предлагается дополнить новым ограничением: помощником депутата Законодательного Собрания **не может быть лицо, состоящее с депутатом в близком родстве или свойстве** (родители, супруг (супруга), дети, братья и сестры, а также братья и сестры, родители, дети супругов и супруги детей).

В пояснительной записке к законопроекту указывается на то, что отсутствие соответствующего законодательного запрета способствует приему на работу в качестве помощников депутата лиц, находящихся в близком родстве или свойстве с ним, и в последующем создает условия для возникновения конфликта

¹ 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 (пункт 2 статьи 142 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая)).

интересов.

Оценивая **актуальность** законопроекта в этой части, необходимо отметить следующее.

1. Основы статуса депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации (далее также - РФ), в том числе ограничения, связанные с депутатской деятельностью, регулируются Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, в частности отметим следующие положения законодательства.

• **На уровне федерального законодательства** условия работы помощников депутатов региональных законодательных органов **не регламентированы**. Вместе с тем частью 15 статьи 19 Федерального закона № 414-ФЗ установлено, что депутат при наличии оснований и в порядке, которые определяются законодательным органом субъекта РФ² в соответствии с законодательством РФ о противодействии коррупции, обязан сообщать в соответствующую комиссию о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Понятие конфликта интересов закреплено в положениях статьи 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 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) указанным лицом, 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 указанное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

² Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 21.04.2016 № 2302 «Об утверждении Положения об основаниях и порядке сообщения депутатом Законодательного Собрания Пермского края о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов».

• **В краевом законодательстве** условия приема на работу и осуществления деятельности помощников депутатов Законодательного Собрания Пермского края урегулированы в статье 17 Закона № 9-ПК, а также Положением о помощнике депутата Законодательного Собрания Пермского края³.

Так, в соответствии с частью 4 статьи 17 Закона № 9-ПК для оплаты труда помощников депутату Законодательного Собрания устанавливается общий месячный фонд в размере 6,5 должностного оклада депутата Законодательного Собрания, работающего на постоянной (профессиональной) основе, с начислением районного коэффициента, увеличенный с учетом размера повышения оплаты труда лиц, замещающих государственные должности Пермского края, предусмотренного законом о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период.

Согласно пункту 1.3 Положения о помощнике депутата Законодательного Собрания Пермского края **депутат самостоятельно** подбирает себе помощников, распределяет между ними обязанности, осуществляет контроль за их деятельностью, **определяет размер денежного содержания** в установленных Положением пределах.

По мнению прокуратуры Пермского края, полномочия депутатов Законодательного Собрания при назначении на должности помощников лиц, состоящих с ними в родстве или свойстве, определении размеров оплаты труда, учете их рабочего времени и осуществлении руководства деятельностью реализованы в условиях конфликта интересов, при наличии личной заинтересованности в возможности получения доходов в виде денег указанными лицами.

Отметим, что предлагаемое прокуратурой Пермского края ограничение в отношении помощников депутатов Законодательного Собрания Пермского края в настоящее время установлено для депутатов Пермской городской Думы. Согласно решению Пермской городской Думы от 24.08.2021 № 205 «О внесении изменений в отдельные решения Пермской городской Думы, касающихся деятельности помощников депутата Пермской городской Думы» депутат Думы не вправе иметь помощников, работающих на условиях срочного трудового договора и состоящих с ним в близком родстве или свойстве (родители, супруг (супруга), дети, братья и сестры, а также братья и сестры, родители, дети супругов и супруги детей), в целях предотвращения возможности возникновения конфликта интересов у депутата Думы.

2. Анализ нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации показал, что в ряде регионов депутатам законодательных органов запрещено иметь в качестве помощников, работающих по трудовому договору (или на иной оплачиваемой основе), лиц, состоящих с ними в близком родстве или свойстве, либо установлен запрет указанным лицам работать на возмездной основе помощником депутата. Такие ограничения, как правило, установлены в законе о статусе депутата или закреплены в положении о помощнике депутата, которые действуют в следующих субъектах РФ: Забайкальский и Хабаровский края;

³ Утверждено постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 22.02.2007 № 79.

Амурская, Астраханская, Волгоградская, Костромская, Курская, Новгородская, Омская, Оренбургская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Тверская, Тульская, Томская, Тюменская, Челябинская, Ульяновская области, Ямало-Ненецкий автономный округ.

К примеру, согласно ч.1 ст.26 Закона Челябинской области от 28.02.2006 № 4-30 «О статусе депутата Законодательного Собрания Челябинской области» депутат не вправе иметь помощников, работающих по трудовому договору, состоящих с депутатом в близком родстве или свойстве (родители, супруг (супруга), дети, родные братья и сестры, а также родные братья и сестры, родители, дети супругов и супруги детей).

В соответствии с ч.1 ст.28 Областного закона Новгородской области от 01.06.2022 № 115-ОЗ «О статусе депутата Новгородской областной Думы» помощниками депутата, работающими на постоянной основе по трудовому договору, не могут быть лица, состоящие с депутатом в близком родстве или свойстве (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей).

В отдельных субъектах РФ **указанный запрет распространяется на всех помощников** депутатов, в том числе на помощников, работающих на общественных началах (Белгородская, Калужская, Ленинградская, Новосибирская, Пензенская области).

Следует отметить, что в трех субъектах РФ (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) помощники депутатов, работающие на постоянной основе, **являются государственными гражданскими служащими субъекта РФ**, ещё в четырех субъектах РФ (Чеченская Республика, Красноярский край, Ростовская область, Ханты-Мансийский автономный округ) помощники депутатов могут являться госслужащими на основе срочного служебного контракта или работать по срочному трудовому договору (по аналогии со статусом помощников сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы).

Так, сенатор РФ - представитель от субъекта РФ, депутат Государственной Думы могут иметь до семи помощников, работающих по срочному служебному контракту или срочному трудовому договору.

Помощник сенатора РФ, депутата Государственной Думы по работе соответственно в Совете Федерации, Государственной Думе, работающий по срочному служебному контракту, является федеральным государственным гражданским служащим категории «помощники (советники)», замещающим ведущую должность федеральной государственной гражданской службы. Законодательство о государственной гражданской службе РФ распространяется на таких помощников в полном объеме⁴.

Таким образом, на помощника сенатора РФ, депутата Государственной Думы, **замещающего должность федеральной государственной гражданской службы**, распространяется обязанность сообщать представителю нанимателя о

⁴ Статья 37 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта, в силу требований Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Кроме того, сенатор РФ, депутат Государственной Думы при наличии оснований и в порядке, которые определяются соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации, обязаны сообщать соответственно в комиссию Совета Федерации, Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами РФ, депутатами Государственной Думы, о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта⁵.

При этом непосредственный запрет на работу по срочному служебному контракту или трудовому договору помощником сенатора РФ, депутата Государственной Думы для лица, состоящего с ним в близком родстве или свойстве, *федеральным законодательством не установлен*.

В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующее.

1. Согласно законопроекту депутат Законодательного Собрания не вправе вносить представление о приеме на работу по срочному трудовому договору (контракту) помощников, состоящих с депутатом в близком родстве или свойстве.

Следует отметить, что в соответствии с частями 1, 3 статьи 17 Закона № 9-ПК с помощником депутата Законодательного Собрания заключается трудовой договор, при этом *заключение контракта* о работе помощником депутата Законодательного Собрания Законом № 9-ПК *не предусмотрено*.

2. Согласно пункту 2 части 5 статьи 2 законопроекта помощником депутата Законодательного Собрания не может быть лицо, состоящее с ним в близком родстве или свойстве.

В случае принятия законопроекта в предлагаемой редакции лицо, состоящее с депутатом в близком родстве или свойстве, не сможет работать его помощником как на основе трудового договора, так и *на общественных началах*. Между тем в пояснительной записке к законопроекту обосновывается необходимость введения запрета назначения помощником депутата лиц, состоящих с ним в родстве или свойстве, *только на условиях трудового договора*, поскольку в таких отношениях усматривается наличие личной заинтересованности депутата в возможности получения доходов указанными лицами и, соответственно, конфликт интересов.

Кроме того, указанная норма, на наш взгляд, нуждается в дополнительной проработке с учетом того, что в ней *устанавливается ограничение трудовых прав* лица, поступающего на работу помощником депутата.

При этом согласно части 2 статьи 64 Трудового кодекса РФ какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или

⁵ Часть 2.2 статьи 6 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, **не допускается, за исключением случаев, в которых право или обязанность устанавливать такие ограничения или преимущества предусмотрены федеральными законами.**

Федеральное законодательство не предусматривает полномочия субъектов РФ по установлению каких-либо ограничений прав в случае заключения трудового договора с помощниками депутатов законодательных органов субъектов РФ. Согласно части 1 статьи 12.5 Федерального закона № 273-ФЗ в целях противодействия коррупции законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные запреты, ограничения, обязательства и правила служебного поведения **для лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ** (к их числу относятся депутаты региональных законодательных органов).

На основании вышеизложенного считаем, что **актуальность и благоприятные последствия** принятия законопроекта связаны с приведением положений краевого законодательства в соответствие с изменениями Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Вместе с тем положения проекта закона в части установления ограничения для отдельных лиц работать в качестве помощника депутата Законодательного Собрания, по нашему мнению, нуждаются в доработке с учетом обозначенных в настоящей аналитической записке проблемных моментов.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная