

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по результатам независимой антикоррупционной экспертизы

20 ноября 2018 г.

г. Чита

Аулов Владимир Константинович, аккредитованный 5 декабря 2016 года распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации № 1625-р в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (свидетельство об аккредитации № 2561 от 5 декабря 2016 года) в соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее Методика), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», изучил:

Закон Забайкальского края от 14 марта 2011 года № 478-33К «О статусе депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края» (далее Закон)

и

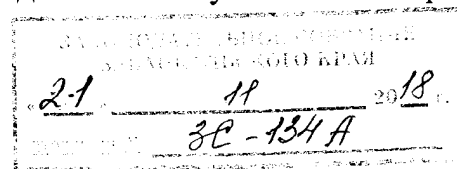
проект закона Забайкальского края «О внесении изменения в часть 5 статьи 19 Закона Забайкальского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Забайкальского края», внесенный депутатом Законодательного собрания В.Б. Альхановым (далее Проект).

Проанализировав перечисленные нормативные правовые акты,

УСТАНОВИЛ:

1. Согласно пункту 6 Перечня типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 года № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации», должность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации отнесена к государственной должности субъекта Российской Федерации.

1.1 В соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 3 Закона Забайкальского края от 4 июля 2008 года № 21-33К «О государственной гражданской службе Забайкальского края», для содействия лицам, замещающим государственные должности Забайкальского края на срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц, учреждаются должности гражданской службы категории помощники (советники).



1.2 Вопреки перечисленным нормам для государственной должности депутата законодательного органа государственной власти Забайкальского края должность гражданской службы категории помощники (советники) не учреждена. В Реестре должностей государственной гражданской службы Забайкальского края, утвержденном Постановлением Законодательного Собрания Забайкальского края от 16 декабря 2009 года № 581, должность помощник депутата Законодательного Собрания края отсутствует.

«Помощник депутата» отсутствует и среди должностей работников с оплатой на основе профессиональных квалификационных групп – граждан, чей труд регулируется Трудовым кодексом Российской Федерации.

1.3 Вместо этого, депутатам для получения организационно-технической, правовой и другой помощи в осуществлении депутатских полномочий предоставлено право иметь помощников, работающих как на общественных началах, так и на основании договора оказания услуг (часть 1 статьи 21 Закона Забайкальского края «О статусе депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края»).

1.4 Договор на оказание услуг с помощником депутата заключается Председателем Законодательного Собрания Забайкальского края на основании заявления депутата, который самостоятельно определяет количество помощников, получающих денежное вознаграждение по договору оказания услуг, размер такого вознаграждения, а также срок, на который назначается помощник (части 2, 13 и 3 той же статьи указанного выше Закона Забайкальского края).

2. На основании части 5 статьи 19 Закона Забайкальского края «О статусе депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края» в смете расходов Законодательного Собрания края за счет средств бюджета края предусматриваются расходы в размере 30000 рублей ежемесячно на каждого депутата на выплату денежного вознаграждения помощникам депутата, с которыми заключен договор на оказание услуг.

2.1 Проектом закона предлагается дополнить указанную норму положением, предусматривающим в смете расходов Законодательного Собрания края расходы на уплату страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и обязательное медицинское страхование, начисляемых на выплаты денежного вознаграждения помощникам депутата, которые «работают на основании договора оказания услуг».

3. Из изложенного следует, что в действующей системе правового регулирования, присутствует несогласованность (нормативная коллизия) содержания норм части 5 статьи 19 и частей 1,2, 3 и 13 статьи 21 Закона Забайкальского края «О статусе депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края»

и

норм пункта 2 части 3 статьи 3 Закона Забайкальского края от 4 июля 2008 года № 21-33К «О государственной гражданской службе Забайкальского края».

3.1 В Законе Забайкальского края «О статусе депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края», так же, как и в Законе Забайкальского края от 14 марта 2011 года № 477-ЗЗК «О Законодательном Собрании Забайкальского края» отсутствуют правовые нормы, посвященные предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов у депутатов – то есть имеет место правовой пробел.

4. Указанная выше нормативная коллизия в совокупности с этим правовым пробелом создают коррупционный риск принятия коррупционных решений в процессе реализации депутатами своего права на использование помощников и исполнения помощниками депутатов возложенных на них обязанностей.

Проявлением коррупциогенности конструкции правового механизма назначения на должность и оплаты помощника депутата может быть заключение гражданско-правового договора на оказание услуг депутату на длительный срок – до пяти лет (часть 3 статьи 21 Закона Забайкальского края «О статусе депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края») при запрете таких договоров в случае фактических трудовых отношений между работником и работодателем (часть 2 статьи 15 Трудового кодекса Российской Федерации).

4.1 Между тем, оказание услуг в целях систематического извлечения прибыли без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя – так, как это может иметь место у помощников депутатов Законодательного Собрания края при «работе на основании договора оказания услуг», влечет наложение административного штрафа (статья 14.1 КоАП РФ), уголовную ответственность (статья 171 УК РФ) и доначисление налогов (пункт 2 статьи 11 Налогового кодекса РФ).

4.2 Отсутствие в законодательстве Забайкальского края прямого запрета (правовой пробел) на использование депутатами преимуществ своего депутатского статуса позволяет заключать договор на оказание услуг депутату с:

- его близкими родственниками,
- родственниками других депутатов,
- депутатами, осуществляющими депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности,
- иностранцами и лицами без гражданства,
- индивидами, не имеющими вообще никакого образования и (или) не достигшими возраста 18 лет,
- лицами, имеющими неснятую или непогашенную судимость,
- субъектами, не имеющими права на ознакомление с информацией ограниченного доступа, изучение которой по должности возможно для помощника депутата.

5. Объем понятийной категории «услуга» не совпадает даже в таких базовых (применительно к различным отраслям права) нормативных актах как:

Закон РФ от 7 февраля 1992 года № 2300-I «О защите прав потребителей»,

Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ «Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации»,

Федеральный закон № 145-ФЗ от 31 июля 1998 года «Бюджетный кодекс Российской Федерации»,

Федеральный закон от 26 января 1996 года № 14-ФЗ «Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации»,

Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)»,

Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»,

Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»,

Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

5.1 Вследствие этого степень коррупционных рисков усиливается использованием в договоре с помощником депутата неустоявшегося и многозначного термина «услуги», существенные параметры которого существенно варьируются, допуская весьма разнообразную и широкую интерпретацию.

5.2 Последнее обстоятельство влечет необоснованную широту дискреционных полномочий депутата как при определении депутатом размера денежного вознаграждения своему помощнику, так и при требовании от помощника конкретной услуги, и, одновременно, предъявляет неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к помощникам депутатов, вследствие юридико-лингвистической неопределенности неустоявшегося и двусмысленного термина «услуга».

6. При таких обстоятельствах расцениваю юридическую конструкцию правового механизма назначения на должность и оплаты помощника депутата (часть 5 статьи 19 и части 1, 2, 3 и 13 статьи 21 Закона Забайкальского края «О статусе депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края») как коррупциогенный фактор, усматривая в этой конструкции наряду с широтой дискреционных полномочий, также и неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам.

7. На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 3 части 1 и частью 4 статьи 3, подпунктом 2 части 1 статьи 4, частью 2 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»,

ПРИХОЖУ К ЗАКЛЮЧЕНИЮ:

1. Часть 5 статьи 19 и части 1, 2, 3 и 13 статьи 21 Закона Забайкальского края «О статусе депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края», а также поименованный выше Проект закона Забайкальского края «О внесении изменения в часть 5 статьи 19 Закона Забайкальского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Забайкальского края» содержат коррупциогенные факторы:


а) широту дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения (подпункт «а» пункта 3 Методики);

б) неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам вследствие юридикто-лингвистической неопределенности при употреблении неустоявшихся и двусмысленных терминов (подпункт «в» пункта 4 Методики).

Как в своей совокупности, так и каждый сам по себе, эти коррупциогенные факторы создают риск принятия коррупционных решений органами законодательной (представительной) государственной власти Забайкальского края и (или) их должностными лицами.

2. Способом устранения выявленных коррупциогенных факторов будет распространение на помощников депутатов или требований Закона Забайкальского края от 4 июля 2008 года № 21-33К «О государственной гражданской службе Забайкальского края», или Трудового кодекса Российской Федерации.

Независимый эксперт, аккредитованный
на проведение антикоррупционной экспертизы
нормативных правовых актов
и проектов нормативных правовых актов

 В.К. Аулов

20.11.18