

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проекта Закона Забайкальского края «О внесении изменения в часть 5 статьи 19 Закона Забайкальского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Забайкальского края», а также статей 19 и 21 Закона Забайкальского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Забайкальского края» и постановления Законодательного Собрания Забайкальского края от 17 ноября 2008 г. № 73 «Об определении количества помощников депутата Законодательного Собрания Забайкальского края»

15 ноября 2018 г.

г. Чита

Быстров Павел Григорьевич, аккредитованный распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации от 07.08.2017г. № 1025-р в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (свидетельство об аккредитации от 07.08.2017г. № 2786)

в соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»,

при проведении независимой антикоррупционной экспертизы изучил:

- проект закона Забайкальского края «О внесении изменения в часть 5 статьи 19 Закона Забайкальского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Забайкальского края»;
- статью 19, часть 5, и статью 21 Закона Забайкальского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Забайкальского края»;
- постановление Законодательного Собрания Забайкальского края от 17 ноября 2008 г. № 73 «Об определении количества помощников депутата Законодательного Собрания Забайкальского края».

Проанализировав указанные нормативные правовые акты,

УСТАНОВИЛ:

Проектом закона Забайкальского края «О внесении изменения в часть 5 статьи 19 Закона Забайкальского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Забайкальского края» (далее – проект Закона) предлагается часть 5 статьи 19 названного Закона изложить в следующей редакции:

«5. В смете расходов Законодательного Собрания края за счет средств бюджета края на каждого депутата предусматриваются расходы в размере

28

11

18

32-1355

30 000 рублей ежемесячно на выплату денежного вознаграждения помощникам депутата, с которыми заключен договор на оказание услуг, и расходы на уплату страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и обязательное медицинское страхование, начисляемых на денежное вознаграждение помощникам депутата».

В настоящее время указанная часть 5 статьи 19 Закона выглядит следующим образом:

«5. В смете расходов Законодательного Собрания края за счет средств бюджета края предусматриваются расходы в размере 30 000 рублей ежемесячно на каждого депутата на выплату денежного вознаграждения помощникам депутата, с которыми заключен договор на оказание услуг».

При этом согласно статье 21 названного Закона, «1. Депутат для получения организационно-технической, правовой и другой помощи в осуществлении депутатских полномочий вправе иметь помощников, работающих как на общественных началах, так и на основании договора оказания услуг. Количество помощников депутата определяется постановлением Законодательного Собрания Забайкальского края. 2. Назначение помощников депутатов оформляется распоряжением Председателя Законодательного Собрания Забайкальского края на основании заявлений депутатов. На основании указанного распоряжения Председатель Законодательного Собрания Забайкальского края с помощником депутата может заключить договор на оказание услуг».

Постановлением же Законодательного Собрания Забайкальского края от 17 ноября 2008 г. № 73 «Об определении количества помощников депутата Законодательного Собрания Забайкальского края», в свою очередь, установлено: «Депутат Законодательного Собрания Забайкальского края для получения организационно-технической, правовой и другой помощи в осуществлении депутатских полномочий вправе иметь до десяти помощников, работающих как на общественных началах, так и на основании договора оказания услуг».

Причем следует отметить, что сами по себе предложенные в проекте Закона изменения ч. 5 ст. 19, в части предусматривающей введение расходов на уплату страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и обязательное медицинское страхование, начисляемых на денежное вознаграждение помощникам депутата, коррупциогенные факторы не несут и таковых не порождают.

Однако все приведенные нормативные положения, в том числе и предлагаемая новая редакция части 5 статьи 19 Закона, содержат указание на заключение с помощниками депутатов, работающих на оплачиваемой основе, **договора на оказание услуг**.

Между тем данное указание юридически абсурдно¹, поскольку подобное регулирование, фактически исключаящее при этом понятие «правовое», ведет

¹ Юридический абсурд – это соотношение между тем, что люди пытаются делать в правовом поле и юридической реальностью, в которой они существуют.

к абсурдным последствиям, когда отношения между Председателем Законодательного Собрания Забайкальского края (ч. 2 ст. 21 Закона) вместе с другими депутатами (при таком регулировании являющимися потребителями – заказчиками) и помощниками депутатов (исполнителями – поставщиками услуг) практически должны определяться законодательством о защите прав потребителей, включая положения гражданского законодательства и Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», касающиеся сроков оказания услуг (ст. 27), последствий нарушения этих сроков исполнителем (ст. 28), прав потребителя при обнаружении недостатков оказанной услуги (ст. 29), прав потребителя на отказ от договора об оказании услуг (ст. 32 Закона РФ, а также ст. 782 ГК РФ), сметы на оказание услуги (ст. 33) и других схожих положений Закона РФ и ГК РФ, что противоречит существу реальных правоотношений, фактически существующих между депутатами и их помощниками, подлежащих правовому урегулированию на основе норм Трудового кодекса Российской Федерации.

Соответственно, еще одним юридически значимым абсурдным последствием установленного регулирования является то, что к подобным договорам об оказании услуг могут быть применены правовые нормы о недействительности притворной сделки – ч. 2 ст. 170 ГК РФ (поскольку данная сделка в каждом случае совершается с целью прикрыть фактические трудовые отношения помощников депутатов, работающих на оплачиваемой основе) и о последствиях недействительности сделки – ст. 167 ГК РФ, когда каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке.

Причем в исследуемом законодательстве отсутствуют обусловленные трудовым законодательством условия и основания приема на работу помощников депутатов, а также и порядок совершения должностными лицами определенных действий при трудоустройстве и последующей работе помощников депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края, работающих на оплачиваемой основе.

С учетом изложенного отсутствие в рассматриваемых нормативных правовых актах положений, соответствующих трудовому законодательству России, влечет возникновение коррупциогенной составляющей, ввиду не установления эффективного правового механизма трудоустройства и последующей деятельности названной категории помощников депутатов в законодательстве Забайкальского края о статусе депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края.

При таких обстоятельствах нахожу, что факт изложенных пробелов в правовом регулировании трудоустройства указанных помощников депутатов создает риск совершения коррупциогенных действий должностными лицами государственных органов.

Таким образом, расцениваю наличие указанных выше пробелов как коррупциогенный фактор, усматривая в этом, наравне с широтой дискреционных полномочий также и неполноту административных процедур.

Кроме того, в указанных правовых нормах обращает на себя внимание термин «услуги», понятие которого юридически неопределенно и неоднозначно в зависимости от сферы его применения.

Так, по смыслу уже упомянутого Закона РФ «О защите прав потребителей» услуга – это результат, по меньшей мере, одного действия, обязательно осуществлённого при взаимодействии поставщика и потребителя, и, как правило, нематериальна.

В статье же 2 Федерального закона от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», действовавшего до 15.06.2004г., было закреплено положение о том, что услуги – это предпринимательская деятельность, направленная на удовлетворение потребностей других лиц, за исключением деятельности, осуществляемой на основе трудовых правоотношений.

Причем в принципе услуга может и восприниматься по-разному, в частности как: действия, направленные непосредственно на потребителя; совершение одним лицом (физическим или юридическим) в интересах другого лица действия или деятельности; блага, предоставляемые в форме деятельности; (в экономической теории) – вид товара, который может производиться, передаваться и потребляться одновременно; кратковременное пользование материальным благом без права безвременного владения им (аренда); изменение свойств объектов без изменения их принадлежности лицу, осуществляемое поставщиком потребителю; деятельность осуществляемая кем-то вместо потребителя; деятельность по производству продукта (материального или нематериального), осуществляемая по заказу клиента (потребителя), совместно с клиентом и за клиента, с передачей продукта клиенту с целью обмена.

При этом сами услуги по своему правовому предназначению классифицируются в различные группы – юридические услуги; бухгалтерские услуги; образовательные услуги; услуги по оказанию различной медицинской помощи, либо психологической; ИТ-услуги; информационные услуги и многие другие.

В связи с изложенным возникает неясность и неопределенность, в каком именно смысле законодатель использовал данный термин в рассматриваемых правовых нормах.

Исходя из этого, также нахожу в существующих и предлагаемых формулировках исследуемых правовых норм наличие юридико-лингвистической неопределенности, как коррупциогенного фактора, содержащего неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам.

Деятельность же указанных помощников депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края должна основываться на нормативных правовых положениях Трудового кодекса РФ, что требует внесения соответствующих изменений в рассматриваемое законодательство.

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», с учетом того, что правовой механизм трудоустройства помощников депутатов в рассматриваемом законодательстве нуждается в регламентации и урегулировании в части определения обусловленных трудовым законодательством оснований, условий и порядка его реализации,

ПРИШЕЛ К ЗАКЛЮЧЕНИЮ:

1. Рассматриваемые нормативные правовые акты в части, регулирующей вопросы работы помощников депутатов на оплачиваемой основе, содержат коррупциогенные факторы:

а) широту дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения (подпункт «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»);

б) отсутствие или неполноту административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»);

в) юридико-лингвистическую неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

2. Изложенное позволяет заключить, что в рассматриваемых нормативных правовых актах (проекте Закона и непосредственно в самом Законе, а также в подзаконном акте) выявлены коррупциогенные факторы, предусмотренные Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, в связи с чем эти нормативные правовые акты должны быть существенно доработаны.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается доработать дополнения в Закон Забайкальского края «О статусе депутата Законодательного Собрания Забайкальского края» и внести в рассматриваемый проект Закона, а также в предусмотренные Законом подзаконные акты дополнения, касающиеся трудоустройства названных помощников, их работы по срочному трудовому договору (на постоянной основе или по совместительству), также конкретизировав отдельно непосредственно в Законе для каждого депутата число его помощников, работающих как на общественных началах, так и по трудовому договору (контракту), исключив при этом все указания Закона на возможность заключения с помощниками депутатов договоров на оказание услуг.

Указанные дополнения устранят существующий в настоящее время пробел в рассматриваемом законодательстве, в части конкретизации правового статуса помощников депутатов, как и юридико-лингвистическую неопределенность, и будут способствовать ликвидации коррупциогенных факторов, а также укреплению законности в осуществлении полномочий депутатами Законодательного Собрания Забайкальского края.

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



П.Г. Быстров

15 ноября 2018 г.