

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ КАМЧАТСКОГО КРАЯ

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО ПРАВОВОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ КАМЧАТСКОГО КРАЯ

683040, г. Петропавловск-Камчатский, пл. Ленина, 1 каб. 452, тел. 42-40-50
исх. № 843 от « 21 » октября 2014 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Камчатского края "О внесении изменений в Закон Камчатского края "О государственных должностях Камчатского края"

Рассмотрев проект закона Камчатского края "О внесении изменений в Закон Камчатского края "О государственных должностях Камчатского края" (далее - законопроект), внесенный по поручению Губернатора Камчатского края в порядке законодательной инициативы (исх. от 30.09.2014 №37-4517), отмечаем следующее.

Рассматриваемый законопроект разработан в целях обеспечения реализации положений статьи 13¹ Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ "О противодействии коррупции" в части установления порядка увольнения (освобождения от должности) лица, замещающего государственную должность Камчатского края, в связи с утратой доверия.

Законопроектом предусматривается дополнение Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 "О государственных должностях Камчатского края" (далее – Закон Камчатского края от 27.02.2013 №203) статьей 3¹, устанавливающей перечень случаев, при возникновении которых лицо, замещающее государственную должность Камчатского края, подлежит освобождению от должности либо его полномочия досрочно прекращаются в связи с утратой доверия, а также определяющей порядок освобождения от должности (досрочного прекращения полномочий) лица, замещающего государственную должность Камчатского края, в связи с утратой доверия.

Принятие законопроекта находится в пределах компетенции органов государственной власти Камчатского края в соответствии с частью 1 статьи 13¹ Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ "О противодействии коррупции".

Отмечаем, что данный законопроект ранее был рассмотрен в рамках предварительной работы. В ходе правовой экспертизы законопроекта был выявлен ряд дефектов как правового, так и технико-юридического характера, которые было предложено устранить путем доработки законопроекта.

Однако, как показала правовая экспертиза, в ходе доработки законопроекта были устранены только его технико-юридические дефекты, в том числе недостаток действующей редакции части 4 статьи 3 Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203.

К законопроекту имеются замечания правового характера, заключающиеся в нижеследующем.

Пунктом 2 части 1 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) предусматривается, что к числу случаев, при наступлении которых лицо, замещающее государственную должность Камчатского края, освобождается от должности (досрочно прекращает свои полномочия), относится непредставление указанным лицом сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Одновременно с указанным пунктом 6 части 1 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) определено, что к числу случаев, при наступлении которых лицо, замещающее государственную должность Камчатского края, освобождается от должности (досрочно прекращает свои полномочия), относится совершение указанным лицом правонарушения, предусмотренного статьей 16 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 от 03.12.2012 №230-ФЗ).

Согласно части 1 статьи 16 Федерального закона от 03.12.2012 №230-ФЗ правонарушением, совершение которого в силу части 2 статьи 16 указанного федерального закона влечет за собой освобождение от замещаемой (занимаемой) должности, увольнение с государственной или муниципальной службы, из Банка России, с работы в государственной корпорации, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иной организации, созданной Российской Федерацией на основании федерального закона, или организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, является невыполнение лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 названного федерального закона, обязанностей, предусмотренных частью 1 статьи 3 и частью 1 статьи 9 того же федерального закона.

В частности в соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 03.12.2012 №230-ФЗ лицо, замещающее (занимающее) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 указанного федерального закона, обязано представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Согласно части 1 статьи 9 Федерального закона от 03.12.2012 №230-ФЗ лицо, замещающее (занимающее) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 названного федерального закона, в связи с осуществлением

контроля за его расходами, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей обязано представлять сведения, предусмотренные пунктом 1 части 4 статьи 4 того же федерального закона, в частности, сведения о его расходах, а также о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и сведения об источниках получения средств, за счет которых совершена данная сделка.

Оценивая пункты 2 и 6 части 1 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) во взаимосвязи с положениями части 1 статьи 3, части 1 статьи 9 и статьи 16 Федерального закона от 03.12.2012 №230-ФЗ, полагаем, можно сделать вывод о том, что непредставление лицом, замещающим государственную должность Камчатского края, сведений о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в законопроекте дважды отнесено к числу случаев, при наступлении которых указанное лицо подлежит освобождению от должности либо его полномочия досрочно прекращаются в связи с утратой доверия.

В целях устранения указанного правового дефекта, а также принимая во внимание аналогичное правовое регулирование на федеральном уровне (см., например, абзац третий пункта 1 статьи 41⁹ Федерального закона от 17.01.1992 №2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", часть 5 статьи 17 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации", пункт 2 части 1 статьи 30² Федерального закона от 28.12.2010 №403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации" и др.), предлагаем пункт 6 части 1 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) исключить.

Одновременно отмечаем, что в пункте 2 части 1 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) слово "предоставления" необходимо заменить словом "предоставление" в целях обеспечения падежной согласованности.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) решение об освобождении от должности (досрочном прекращении полномочий) лица, замещающего государственную должность Камчатского края в Избирательной комиссии Камчатского края, территориальных избирательных комиссиях в Камчатском крае, в связи с утратой доверия принимается Законодательным Собранием Камчатского края.

Указанное правовое регулирование представляется дефектным ввиду нижеследующего.

В соответствии разделом 4 Реестра государственных должностей Камчатского края, являющегося приложением 1 к Закону Камчатского края от 27.02.2013 №203, к числу государственных должностей Камчатского края в Избирательной комиссии Камчатского края отнесены председатель

Избирательной комиссии Камчатского края, заместитель председателя Избирательной комиссии Камчатского края, секретарь Избирательной комиссии Камчатского края, а в территориальных избирательных комиссиях в Камчатском крае – председатель территориальной избирательной комиссии.

Вопросы назначения на должность и освобождения (в том числе досрочного) от должности указанных должностных лиц регулируются Федеральным законом от 12.06.2002 №67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и принятыми в соответствии с ним законами Камчатского края (Законом Камчатского края от 28.04.2008 №35 "Об Избирательной комиссии Камчатского края" и Законом Камчатского края от 04.07.2008 №88 "О территориальных избирательных комиссиях в Камчатском крае").

Так из системного анализа **пунктов 4, 7 и 13 статьи 28 Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"** следует, что **председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, его заместитель и секретарь избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, а также председатель территориальной избирательной комиссии освобождаются от должности решением избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятым большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса тайным голосованием (за исключением случая освобождения от должности по личному заявлению).**

Частью 1 статьи 14 Закона Камчатского края от 28.04.2008 №35 "Об Избирательной комиссии Камчатского края" определено, что **председатель Избирательной комиссии Камчатского края, его заместитель и секретарь Избирательной комиссии Камчатского могут быть досрочно освобождены от занимаемых должностей** в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 №67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и названным краевым законом **на основании решения Избирательной комиссии Камчатского края.** При этом в силу части 2 статьи 14 того же краевого закона решение об освобождении от должностей председателя Избирательной комиссии Камчатского края, его заместителя и секретаря Избирательной комиссии Камчатского края принимается тайным голосованием (за исключением случая освобождения от должности по личному заявлению) и считается принятым большинством голосов от установленного числа членов указанной комиссии с правом решающего голоса.

Согласно части 1 статьи 14 Закона Камчатского края от 04.07.2008 №88 "О территориальных избирательных комиссиях в Камчатском крае" **председатель территориальной избирательной комиссии в Камчатском крае может быть досрочно освобожден от должности Избирательной комиссией Камчатского края.** А в соответствии с частью 3 статьи 14 того же краевого закона решение об освобождении от должностей председателя территориальной избирательной комиссии в Камчатском крае, его заместителя и секретаря территориальной избирательной комиссии принимается тайным голосованием (за исключением случая освобождения от должности по личному заявлению) и считается принятым, если за это решение проголосовало большинство членов комиссии с

правом решающего голоса от установленного числа членов соответствующей комиссии.

С учетом изложенного законопроект в части определения порядка принятия решения об освобождении от должности (досрочном прекращении полномочий) лица, замещающего государственную должность Камчатского края в Избирательной комиссии Камчатского края, территориальных избирательных комиссиях в Камчатском крае, в связи с утратой доверия нуждается в доработке.

Согласно абзацу первому части 2 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) **решение об освобождении от должности** (досрочном прекращении полномочий) лица, замещающего государственную должность Камчатского края, в связи с утратой доверия (далее – решение) **принимается в течение 30 календарных дней со дня выявления по результатам проверок случая(ев), предусмотренного(ых) частью 1 настоящей статьи.**

При этом, исходя из содержания абзацев первого и второго части 3 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) **в вышеуказанном решении должна быть определена дата, с которой лицо освобождается от должности.** Более того, **законопроектом предусматривается, что указанная дата по отношению к дате принятия решения может носить отлагательный характер.**

Так, в соответствии с абзацем первым части 3 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) **освобождение от должности (досрочное прекращение полномочий) лица, замещающего государственную должность Камчатского края, в связи с утратой доверия осуществляется со дня, указанного в решении, но не позднее 30 календарных дней со дня его принятия.**

Кроме того, абзацем вторым части 3 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) предусматривается, что в случае временной нетрудоспособности лица, замещающего государственную должность Камчатского края, в отношении которого принято решение, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на работе по уважительным причинам на дату, с которой оно должно быть освобождено от должности либо его полномочия должны быть досрочно прекращены в соответствии с абзацем первым части 3 статьи 3¹ того же краевого закона (в редакции законопроекта), **его освобождение от должности либо его полномочия досрочно прекращаются со дня, с которого указанное лицо приступило к работе, но не позднее 180 календарных дней со дня принятия решения.**

Оценивая вышеизложенные положения частей 2 и 3 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) в их нормативном единстве и в системной взаимосвязи с положениями федерального законодательства, отмечаем концептуальную несостоятельность предложенного правового регулирования ввиду нижеследующего.

Согласно пункту 7¹ части первой статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации трудовой договор может быть расторгнут работодателем в случае неприятия работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, непредставления или представления

неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставления или представления заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, открытия (наличия) счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами работником, его супругом (супругой) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, если указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя;

Согласно части третьей статьи 192 Трудового кодекса Российской Федерации **увольнение по вышеизложенному основанию является дисциплинарным взысканием.**

Статьей 193 Трудового кодекса Российской Федерации установлен порядок применения дисциплинарных взысканий.

В соответствии с частью третьей указанной статьи **дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка,** не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

При этом дисциплинарное взыскание **не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка,** а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу (часть четвертая статьи 193 Трудового кодекса Российской Федерации).

Полагаем, что, **устанавливая в соответствии со статьей 13¹ Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", порядок освобождения от должности (досрочного прекращения полномочий) лица, замещающего государственную должность Камчатского края, следует исходить из необходимости учета вышеизложенных положений Трудового кодекса Российской Федерации.**

Отмечаем, что в процессе правовой экспертизы был проведен анализ федеральных норм, устанавливающих порядок освобождения от должности (увольнения) в связи с утратой доверия. Указанный анализ показал, что федеральный законодатель при осуществлении соответствующего правового регулирования исходит из единства подходов с учетом положений Трудового кодекса Российской Федерации.

Так, в соответствии со статьями 30² и 30³ Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации" увольнение в связи с утратой доверия является взысканием, применяемым за коррупционные правонарушения. Согласно пункту 4 названной статьи взыскания, предусмотренные статьями 30¹ и 30² настоящего Федерального

закона, применяются не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении сотрудником Следственного комитета коррупционного правонарушения, не считая периода временной нетрудоспособности сотрудника Следственного комитета, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссией). При этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Аналогичное правовое регулирование содержится в статье 41¹⁰ Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", в статье 59³ Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

В этой связи, во-первых, представляется неверным, что срок для принятия решения, установленный частью 2 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта), исчисляется со дня окончания проверки, а не со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Во-вторых, полагаем неверным выделение двух процедурных аспектов (принятия решения и собственно освобождения от должности) и, тем более, установление между указанными действиями возможности временного разрыва вплоть до 180 дней. При этом возможность установления даты увольнения на 30 дней позже даты принятия решения в соответствии с абзацем первым части 3 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) не обусловлена никакими обстоятельствами.

В свою очередь, полагаем, что принятие решения об освобождении от должности (досрочном прекращении полномочий) лица, замещающего государственную должность Камчатского края, в связи с утратой доверия влечет его освобождение от занимаемой должности сразу после принятия такого решения.

При этом необходимо учитывать положения Трудового кодекса Российской Федерации, в частности часть шестую статьи 81, в соответствии с которой не допускается увольнение работника по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации организации либо прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем) в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске.

Установление иных оснований для отлагательности во времени увольнения лица в связи с утратой доверия, тем более без исчерпывающего их перечня, представляется недопустимым.

Более того, полагаем, что в указанной части законопроект содержит **коррупциогенный фактор**, поскольку в соответствии с подпунктом "а" пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96, **широта**

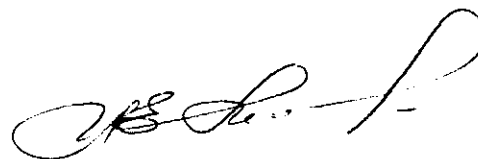
дискреционных полномочий, включающая в себя отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), квалифицируется как **коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения** или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

В связи с указанным части 2 и 3 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) требуют системной концептуальной доработки.

Помимо прочего обращаем внимание, что абзац второй части 3 статьи 3¹ Закона Камчатского края от 27.02.2013 №203 (в редакции законопроекта) содержит смысловые дефекты в части слов "**его освобождение от должности либо его полномочия досрочно прекращаются со дня**" и в части слов "**со дня, с которого указанное лицо приступило к работе**".

На основании изложенного законопроект требует доработки, однако это не препятствует принятию его в первом чтении.

Заместитель руководителя аппарата
– начальник Главного управления
по правовому обеспечению
деятельности Законодательного
Собрания Камчатского края



И.Е. Медведева