



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311
Тел. (812) 274-85-18
Факс (812) 274-85-39

11.09.17 № 4531-1/17-060-2

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
законодательству, регламенту
и депутатской этике

В.А. Густову

Заключение

на проект областного закона «О порядке представления отдельными лицами сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений»

Вносит Губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «О порядке представления отдельными лицами сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области (далее - Регламент Законодательного собрания).

Законопроектом предлагается в целях реализации Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» установить порядок представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее также – сведения) гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, и лицами, замещающими такие должности (далее также – граждане), и порядок проверки достоверности и полноты таких сведений.

К тексту законопроекта имеется ряд замечаний правового и юридико-технического характера.

1. В соответствии с частью 8 статьи 15 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской

Федерации» (в редакции Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ) (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) граждане, претендующие на замещение должности главы местной администрации по контракту, и лицо, замещающее указанную должность, представляют сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей **высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации** (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) **в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.**

Согласно части 4² статьи 12¹ Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в редакции Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ) (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) если иное не установлено федеральным законом, граждане, претендующие на замещение муниципальной должности, и лица, замещающие муниципальные должности, представляют сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей **высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации** (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) **в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.**

Вместе с тем в частях 1 и 2 статьи 1 законопроекта в качестве субъекта, в адрес которого граждане должны представлять сведения, одновременно указаны Губернатор Ленинградской области и государственный орган Ленинградской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – уполномоченный орган), которым является Аппарат Губернатора и Правительства Ленинградской области.

В целях избежания несоответствия федеральному законодательству и неопределенности в тексте областного закона полагаем возможным предусмотреть в части 1 статьи 2 законопроекта, что проверка достоверности и полноты сведений осуществляется уполномоченным органом по решению Губернатора Ленинградской области.

Кроме того, часть 8 статьи 15 Федерального закона № 25-ФЗ не содержит возможности установления федеральными законами (в том числе другими) иного порядка предоставления сведений гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, и лицом, замещающим указанную должность, отличающегося от порядка, устанавливаемого областным законом.

В связи с этим употребляемая в части 1 статьи 1 законопроекта отсылочная норма «Если иное не установлено федеральным законом» не соответствует положениям части 8 статьи 15 Федерального закона № 25-ФЗ и, соответственно, требует исключения.

2. В части 3 статьи 1 законопроекта предусмотрены сроки представления гражданами сведений.

Однако на практике могут возникнуть сложности, связанные с определением порядка их оформления (на бумажном носителе и (или) в электронном виде). В связи с изложенным, предлагается в правоприменительных целях уточнить вид представления сведений в форме справки.

3. В части 4 статьи 1 законопроекта установлен перечень сведений, представляемых гражданином, претендующим на замещение должности главы местной администрации по контракту, и гражданином, претендующим на замещение муниципальной должности, и порядок их формирования, включающим сведения о своих доходах, об имуществе и о своих обязательствах имущественного характера, а также аналогичные сведения в отношении супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

При этом в перечне таких сведений отсутствуют сведения о расходах.

В этой связи отмечаем, что требование о необходимости представления вышеуказанными гражданами сведений о расходах предусмотрено в части 8 статьи 15 Федерального закона № 25-ФЗ, части 4² статьи 12¹ Федерального закона № 273-ФЗ, а также следует из частей 1-3 статьи 1 законопроекта.

4. Часть 3 статьи 2 законопроекта содержит перечень субъектов, которые вправе представить достаточную информацию, являющуюся основанием для принятия решения об осуществлении проверки достоверности и полноты сведений, представленных гражданами.

Следует отметить, что в указанной части отсутствует предмет такой информации, что может повлечь на практике сложности с определением, в каких случаях представленная информация является основанием для проведения проверки.

Например, в части 1 статьи 4 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» в качестве предмета информации, являющейся основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) муниципальную должность, предусмотрена информация о том, что данным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода совершены сделки (совершена сделка) по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на общую сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

В связи с изложенным, предлагается в части 3 статьи 2 законопроекта уточнить предмет информации.

Также обращаем внимание на то, что вышеупомянутый перечень субъектов является закрытым и в него включены субъекты только федерального и регионального уровней, соответственно, он не содержит субъектов муниципального уровня (например, местные отделения политических партий, местные общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, общественные палаты (советы) муниципальных образований, муниципальные средства массовой информации), а также организаций и граждан.

Учитывая, что граждане, которые согласно рассматриваемому законопроекту должны будут представлять сведения, относятся к должностным лицам муниципального уровня (муниципальный район, городской округ, поселения) и сведениями в большинстве случаев о них могут располагать также лица, находящиеся с ними на одном уровне, представляется целесообразным обсудить вопрос о возможности дополнения перечня, установленного в части 3 статьи 2 законопроекта, субъектами муниципального уровня.

5. В пункте «г» части 7 статьи 2 законопроекта предусмотрен перечень органов и организаций, в которые уполномоченный орган не вправе направлять запросы, поскольку данный орган не входит в перечень должностных лиц, имеющих такое право. Частью 8 статьи 2 законопроекта полномочие по направлению таких запросов отнесено к полномочиям Губернатора Ленинградской области или уполномоченного им должностного лица.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» в перечень должностных лиц, имеющих право на направление подобных запросов, на региональном уровне включены высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, руководитель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и специально уполномоченные заместители указанных должностных лиц.

Таким образом, должностным лицом, которому Губернатор Ленинградской области вправе делегировать направление запросов, может быть только один из его заместителей, а не любое уполномоченное должностное лицо.

В целях избежания неопределенности предлагается уточнить в части 8 статьи 2 законопроекта наименование уполномоченного Губернатором Ленинградской области должностного лица.

При этом в вышеназванном перечне упоминаются органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, которые с 1 января 2017 года в федеральном законодательстве именуется как «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, его территориальные органы» (Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»).

В связи с изложенным, в пункте «г» части 7 и части 8 статьи 2 законопроекта предлагаем уточнить наименование вышеуказанных органов с учетом положений указанного Федерального закона.

6. В части 10 статьи 2 законопроекта установлен закрытый перечень прав, которыми обладает гражданин при осуществлении проверки достоверности и полноты сведений в отношении него.

Поскольку материалы проверки, формируемые уполномоченным органом, могут содержать не только пояснения и материалы гражданина, но также ответы на запросы из различных органов и организаций, информацию от физических лиц, в целях избежания нарушения конституционного права гражданина на свободное получение информации (часть 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации) представляется целесообразным обсудить возможность дополнения вышеназванного перечня прав возможностью ознакомления гражданина с материалами проверки.

7. В части 11 статьи 2 законопроекта предусмотрено, что подлинники документов, представляемых при осуществлении проверки достоверности и полноты сведений, приобщаются к материалам проверки.

Отмечаем, что в процессе осуществления проверки граждане представляют также письменные пояснения и ходатайство (с учетом упоминаемых в указанной части отсылочных норм), которые не являются документами. В связи с этим предлагается расширить перечень носителей информации, которые приобщаются к материалам проверки, указав также пояснения и ходатайство.

8. Из части 12 статьи 2 законопроекта следует, что по результатам осуществления проверки достоверности и полноты сведений предусмотрена подготовка доклада о результатах такой проверки, который представляется руководителем уполномоченного органа Губернатору Ленинградской области.

При этом в законопроекте не содержится положений о сроке, в течение которого должен быть подготовлен такой доклад, что является коррупциогенным фактором с учетом положений подпункта «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96. Согласно указанной федеральной норме отсутствие сроков является широтой дискреционных полномочий, которая является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения.

Кроме того, из текста законопроекта, в том числе из части 12 статьи 2 законопроекта, не представляется возможным определить предмет доклада (его содержание), последствия рассмотрения доклада Губернатором Ленинградской области, а также решения, которые он вправе принять по результатам такого доклада.

В целях избежания неполноты порядка осуществления проверки достоверности и полноты сведений полагаем возможным дополнение законопроекта вышеизложенными отсутствующими положениями.

9. Статья 3 законопроекта предусматривает признание утратившей силу статьи 5 областного закона от 21 июня 2013 года № 39-оз «О внесении изменений в отдельные областные законы в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

С учетом подпункта 2 пункта 56 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, являющихся приложением 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области, при признании утратившим силу областного закона частично в перечень областных законов, подлежащих признанию утратившими силу, включаются отдельными позициями как структурная единица областного закона, так и все областные законы, которыми в текст данной структурной единицы ранее вносились изменения.

В связи с изложенным, возникает вопрос о дополнении статьи 3 законопроекта следующим перечнем областных законов и их отдельных положений, требующих признания утратившими силу:

статья 4 областного закона от 14 июля 2015 года № 70-оз «О внесении изменений в отдельные областные законы в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»;

областной закон от 2 ноября 2016 года № 79-оз «О внесении изменения в статью 5 областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

10. В статье 4 законопроекта в качестве срока вступления в силу областного закона установлено истечение 10 дней после его официального опубликования.

В целях приведения указанного срока в соответствие с частью 5 статьи 33 Устава Ленинградской области, согласно которой областные законы по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через 10 дней после их официального опубликования, необходимо слова «по истечении» заменить словом «через».

11. Также обращаем внимание на то, что в законопроекте не предусмотрены переходные положения о порядке представления гражданами сведений в текущем году за 2016 год. Представляется, что данный вопрос требует дополнительного обсуждения.

12. Кроме того, к тексту законопроекта имеются следующие правки юридико-технического характера:

1) в наименовании в правоприменительных целях предлагается уточнить категории лиц, на которых распространяется действие законопроекта, поскольку в тексте законопроекта наравне с «лицами» также употребляется понятие «граждане» (заменяв слова «отдельные лица» словами «граждане, претендующие на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, и лица, замещающие такие должности»);

2) в преамбуле законопроекта предлагается предусмотреть указание на федеральные законы без конкретизации их структурных единиц;

3) по тексту законопроекта в целях избежания громоздкости текста областного закона предлагается исключить излишние повторения словосочетаний «гражданин, претендующий на замещение», «лицо, замещающее», употребляемые также во множественном числе (наименование

статьи 1, абзац первый части 4 статьи 1 законопроекта, пункт «б» части 9 статьи 2 законопроекта);

4) в абзаце первом части 3 статьи 1 законопроекта в целях правоприменения предлагается уточнить наименование и реквизиты Указа Президента Российской Федерации, которым утверждена упомянутая в названном абзаце форма справки;

5) в пункте «г» части 3 статьи 1 законопроекта предлагается слова «на должность» заменить словами «на муниципальную должность» в целях их единообразного употребления в тексте законопроекта;

6) в части 1 статьи 2 законопроекта предлагается исключить ссылку на части 1, 2 статьи 1 областного закона, поскольку положения о представлении сведений предусмотрены не только в указанных частях, но и в частях 3-5 статьи 1 законопроекта;

7) в части 5 и пункте «а» части 9 статьи 2 законопроекта предлагается слова «о проведении» заменить словами «об осуществлении» в целях приведения наименования решения и уведомления к единообразию с учетом частей 1, 3, 6 и 7 статьи 2 законопроекта;

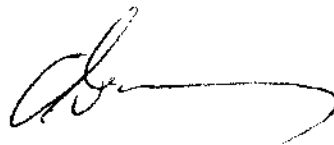
8) в пункте «в» части 7 предлагается слово «материалам» заменить словами «дополнительным материалам» в целях согласования с пунктом «б» части 7 статьи 2 законопроекта;

9) наименование статьи 3 законопроекта предлагается изложить следующим образом:

«Статья 3. Признание утратившими силу областных законов и их отдельных положений».

Вышеуказанные замечания не препятствуют рассмотрению законопроекта в первом чтении.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания -
начальник правового
управления



Д.В. Малкин