



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

14.03.2022 № 689-1/22-09-0-2

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законодательству, регламенту и
депутатской этике

Густову В.А.

Заключение

на представление прокуратуры Ленинградской области об устранении
нарушений законодательства о противодействии коррупции

Правовое управление, исследовав представление прокуратуры Ленинградской области от 3 февраля 2022 года № 86-20-2022 об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции (далее – представление), сообщает следующее.

Прокуратурой Ленинградской области (далее – прокуратура) проведена проверка соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции.

По результатам проверки прокуратурой установлено, что в нарушение Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ) порядок осуществления контроля за расходами депутатов Законодательного собрания Ленинградской области (далее – депутат Законодательного собрания) не определен, что влечет за собой невозможность реализации принятого Губернатором Ленинградской области (уполномоченным им должностным лицом) решения о контроле за расходами депутатов Законодательного собрания, а также невозможность осуществления органами прокуратуры Российской Федерации исключительных компетенций по проведению контроля за расходами лица, освобожденного от замещаемой (занимаемой) должности или уволенного, и обращению в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы.

С указанными выводами прокуратуры полагаем возможным не согласиться по следующим основаниям.

Федеральный закон № 230-ФЗ в целях противодействия коррупции устанавливает правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей доходу данного лица и его супруги (супруга) в случаях и порядке, установленных указанным федеральным законом (далее – контроль за расходами), а также определяет категории лиц, в отношении которых осуществляется контроль за расходами, порядок осуществления контроля за расходами и механизм обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Частью 1 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ определены категории лиц, в отношении которых указанный федеральный закон устанавливает контроль за расходами. К числу таких лиц отнесены, в том числе лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, лица, замещавшие (занимавшие) государственные должности субъектов Российской Федерации и освобожденные от указанных должностей, а также их супруги и несовершеннолетние дети.

Следует отметить, что в соответствии с частью 4 статьи 1 областного закона от 16 декабря 2005 года № 117-оз «О государственных должностях Ленинградской области» (далее – областной закон № 117-оз) депутаты Законодательного собрания отнесены к лицам, замещающим государственные должности Ленинградской области.

Вместе с тем согласно части 2 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ **контроль за расходами Президента Российской Федерации, членов Правительства Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, судей, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также за расходами их супругов (супругов) и несовершеннолетних детей осуществляется в порядке, определяемом указанным Федеральным законом, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, устанавливающими статус лиц, замещающих указанные должности, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.**

Таким образом, в отношении лиц, указанных в части 2 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ, установлен **иной порядок осуществления контроля за расходами.**

Подтверждением указанного вывода также являются положения Федерального закона № 230-ФЗ, в которых при регулировании вопросов осуществления контроля за расходами предусмотрена отсылка к пункту 1

части 1 статьи 2 указанного федерального закона, определяющему должности лиц, в отношении которых проводится указанный контроль. При этом депутаты указаны в части 2 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ.

В соответствии с пунктом 4 статьи 10 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) **статус депутата, срок его полномочий, порядок подготовки и проведения выборов регулируются указанным федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.**

Таким образом, в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации порядок осуществления контроля за расходами определяется статьей 12 Федерального закона № 184-ФЗ, регулирующей ограничения, связанные с депутатской деятельностью, в том числе порядок представления депутатами сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, порядок проведения проверок в отношении депутатов и основания их проведения.

Так, пунктом 3¹ указанной статьи федерального закона установлена **обязанность депутата ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в комиссию законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – комиссия), сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.** Непредставление или несвоевременное представление указанных сведений является основанием для досрочного прекращения депутатских полномочий.

В соответствии с пунктом 3² статьи 12 Федерального закона № 184-ФЗ **комиссия создается в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации.**

Согласно пункту 3³ указанной статьи федерального закона **комиссия проводит в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации, проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами, и соблюдения депутатами ограничений и запретов, установленных Федеральным законом № 184-ФЗ, другими**

федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Пунктом 3⁴ статьи 12 Федерального закона № 184-ФЗ определены **основания для проведения проверки, которые аналогичны основаниям для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) одну из должностей, указанных в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ, установленным частью 1 статьи 4 Федерального закона № 230-ФЗ.**

В соответствии с пунктом 3⁶ статьи 12 Федерального закона № 184-ФЗ результаты проверки рассматриваются на открытом заседании комиссии.

Статус депутата Законодательного собрания определен областным законом № 117-оз и областным законом от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» (далее – областной закон № 62-оз).

В указанных областных законах в целях реализации вышеперечисленных положений статьи 12 Федерального закона № 184-ФЗ закреплено соответствующее правовое регулирование.

Согласно части 2 статьи 4¹ областного закона № 117-оз **контроль за расходами лиц, замещающих государственные должности Ленинградской области в Законодательном собрании Ленинградской области (далее – Законодательное собрание), осуществляется в порядке, определяемом областным законом № 62-оз.**

Частью 1 статьи 18¹ областного закона № 62-оз **предусмотрена обязанность депутата Законодательного собрания (далее также – депутат) ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в комиссию Законодательного собрания по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного собрания (далее – Комиссия), сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.** Непредставление или несвоевременное представление указанных сведений является основанием для досрочного прекращения депутатских полномочий.

Согласно части 2 указанной статьи областного закона полномочия Комиссии могут возлагаться на одну из постоянных комиссий Законодательного собрания, к компетенции которой постановлением Законодательного собрания о распределении направлений деятельности постоянных комиссий Законодательного собрания отнесены вопросы организации контроля за достоверностью сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами. **Порядок деятельности Комиссии определяется постановлением Законодательного собрания.**

Постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 26 апреля 2012 года № 370 утверждено Положение о комиссии Законодательного собрания Ленинградской области по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного собрания Ленинградской области (далее – Положение), **которая в соответствии с пунктом 1.1 Положения образована в целях проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами, соблюдения депутатами ограничений и запретов, требований о предотвращении и (или) урегулировании конфликта интересов, а также исполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», иными федеральными законами, фактических обстоятельств, служащих основаниями для досрочного прекращения полномочий депутатов, по основаниям, предусмотренным областным законом № 62-оз.**

Указанным Положением, в частности, определены основания и порядок проведения проверки, в том числе порядок уведомления депутата, направления запросов в государственные органы или организации, порядок принятия решения о ее проведении, полномочия Комиссии при проведении проверки, срок проведения проверки, порядок рассмотрения результатов проверки.

В соответствии с пунктами 4.5, 4.6 Положения **решение о проведении проверки** достоверности и полноты сведений о расходах депутата, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей **принимается Комиссией**, основанием для принятия указанного решения является достаточная информация, представленная в письменной форме на имя Председателя Законодательного собрания, указанная в пункте 4.1 Положения, о непредставлении депутатом либо представлении им недостоверных или неполных сведений о том, что данным депутатом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми совершена сделка 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 на сумму, превышающую общий доход депутата и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки.

В случае принятия Комиссией решения о проведении проверки достоверности и полноты сведений о расходах депутата, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей **в решении указывается о необходимости истребования у депутата сведений 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), цифровых**

финансовых активов, цифровой валюты, **совершенной им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение календарного года, предшествующего году представления сведений** (далее – отчетный период), **если общая сумма таких сделок превышает общий доход** данного лица и его супруги (супруга) **за три последних года, предшествующих отчетному периоду, и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.**

В соответствии с пунктами 5.1 и 5.2 Положения результаты проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного собрания, рассматриваются на открытом заседании Комиссии, по решению Комиссии с уведомлением депутата Законодательного собрания, в отношении которого проводилась проверка, сведения о результатах проверки предоставляются правоохранительным и иным государственным органам, другим организациям, указанным в пункте 5.2 Положения, представившим информацию, явившуюся основанием для проведения проверки, с соблюдением законодательства Российской Федерации о персональных данных и государственной тайне.

Таким образом, **порядок осуществления контроля за расходами депутатов Законодательного собрания определен указанным постановлением** Законодательного собрания Ленинградской области от 26 апреля 2012 года № 370 в соответствии со статьей 12 Федерального закона № 184-ФЗ и статьей 18¹ областного закона № 62-оз с учетом положений части 2 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ и фактически содержит элементы порядка осуществления контроля за расходами, указанные в части 4 статьи 4 Федерального закона № 230-ФЗ.

В связи с изложенным содержащееся в представлении указание на нарушение Федерального закона № 230-ФЗ, заключающееся в отсутствии нормативного регулирования порядка проведения контроля за расходами депутатов Законодательного собрания, полагаем необоснованным, поскольку данный вопрос в достаточной степени урегулирован Законодательным собранием.

Следует отметить, что указанное правовое регулирование порядка проведения проверок в отношении депутатов Законодательного собрания аналогично правовому регулированию порядка проведения проверок в отношении сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – депутаты Государственной Думы), установленному в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» следующими нормативными правовыми актами палат:

- постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 октября 2021 года № 451-СФ «О реализации

отдельных положений Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

- постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 2696-6 ГД «О реализации отдельных положений статей 10 и 10.1 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Так, в соответствии с Положением о Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами Российской Федерации, утвержденным постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 октября 2021 года № 451-СФ, к ведению указанной комиссии относится проведение проверки в соответствии с Положением о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами Российской Федерации, а также соблюдения сенаторами Российской Федерации ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации.

Положением о порядке проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, а также соблюдения депутатами Государственной Думы ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации, утвержденным постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 2696-6 ГД, определяется порядок проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, соблюдения депутатами Государственной Думы ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации. Проверки проводятся Комиссией Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики.

Положения указанных нормативных правовых актов палат Федерального Собрания Российской Федерации взяты за основу при разработке Положения, утвержденного постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 26 апреля 2012 года № 370.

Способ правового регулирования порядка осуществления контроля за расходами депутатов Законодательного собрания аналогичен установленному в отношении сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы.

Как было указано в настоящем заключении ранее, в соответствии с установленным постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 26 апреля 2012 года № 370 порядком проведения проверок решение об их проведении принимается Комиссией, а не Губернатором Ленинградской области (уполномоченным им должностным лицом), как указано в представлении, что соответствует пунктам 3¹-3³ статьи 12 Федерального закона № 184-ФЗ.

Принятие Губернатором Ленинградской области или уполномоченным им должностным лицом решения об осуществлении контроля за расходами депутатов Законодательного собрания, полагаем, не соответствовало бы положениям части 3 статьи 5 Федерального закона № 230-ФЗ, предусматривающим принятие такого решения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо уполномоченным им должностным лицом в отношении лиц, замещающих должности, указанные в подпункте «в» пункта 1 части 1 статьи 2 указанного федерального закона, поскольку депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации указаны в части 2 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ.

Кроме того, принятие указанного решения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо уполномоченным им должностным лицом в отношении депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, полагаем, не соответствует конституционному принципу разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, предусматривающему в том числе самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

В связи с этим указание в представлении на невозможность реализации принятого Губернатором Ленинградской области (уполномоченным им лицом) решения в соответствии с требованиями Федерального закона № 230-ФЗ является необоснованным, поскольку Губернатор Ленинградской области (уполномоченное им должностное лицо) не принимает решение об осуществлении контроля за расходами депутатов Законодательного собрания.

В соответствии с постановлением Правительства Ленинградской области от 10 сентября 2012 года № 282 «Об утверждении Положения об Администрации Губернатора и Правительства Ленинградской области» Губернатор Ленинградской области либо уполномоченное им должностное лицо принимает решение о проведении проверки в отношении только лиц, замещающих государственные должности в Администрации Ленинградской области.

Что касается невозможности осуществления органами прокуратуры Российской Федерации исключительных компетенций по проведению контроля за расходами лица, освобожденного от замещаемой (занимаемой) должности или уволенного, и обращению в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы, отмечаем следующее.

Положения статей 13, 16 и 17 Федерального закона № 230-ФЗ, касающиеся доклада о результатах проверки, направления в органы прокуратуры Российской Федерации материалов, полученных в результате осуществления контроля за расходами, и обращения в суд, как следует из содержания указанных статей, применяются в отношении лиц, замещающих (занимающих) или замещавших (занимавших) должности, указанные в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона № 230-ФЗ, тогда как депутаты указаны в части 2 рассматриваемой статьи.

Необходимо отметить, что в силу пункта 3⁷ статьи 12 Федерального закона № 184-ФЗ информация о представлении депутатом заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, выявленных комиссией, подлежит опубликованию в официальном печатном издании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и размещению на официальном сайте указанного органа.

Аналогичные положения закреплены в пункте 5.3 Положения.

Таким образом, указанная информация является доступной.

Кроме того, как было указано в настоящем заключении ранее, согласно пункту 5.2 Положения по решению Комиссии с уведомлением депутата Законодательного собрания, в отношении которого проводилась проверка, сведения о результатах проверки предоставляются правоохранительным и иным государственным органам, другим организациям, указанным в пункте 5.2 Положения, представившим информацию, явившуюся основанием для проведения проверки.

В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор вправе требовать представления информации, документов, справок и других материалов или их копий, необходимых для осуществления возложенных на органы прокуратуры функций, требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат обязательному исполнению.

Вместе с тем следует отметить, что, возможно, отдельные элементы порядка осуществления контроля за расходами депутатов Законодательного собрания, в том числе содержащиеся в Положении, имеют некоторую неопределенность, которую необходимо устранить путем внесения соответствующих изменений. Однако указанное не означает, что отсутствует нормативное регулирование указанного порядка.

В этой связи сообщаем, что в настоящее время в Законодательном собрании планируется работа по внесению изменений в областные законы № 117-оз и 62-оз, в постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 26 апреля 2012 года № 370 в части, касающейся осуществления контроля за расходами депутатов Законодательного собрания, в том числе с учетом принятого Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин