

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 29 августа 2012 г. N 56-АПГ12-11

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Горчаковой Е.В.,
судей Анишиной В.И. и Калининой Л.А.
при секретаре Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Приморского края о признании недействующими подпункта 5.2.15 пункта 5.2 и подпункта 5.3.3 пункта 5.3 Положения о комиссии Законодательного Собрания Приморского края по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного Собрания Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 29 февраля 2012 г. N 78 по апелляционной жалобе Законодательного Собрания Приморского края на решение Приморского краевого суда от 5 июня 2012 г., которым заявление прокурора удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего решение суда отменить, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законодательным Собранием Приморского края принято постановление от 29 февраля 2012 г. N 78 "О комиссии Законодательного Собрания Приморского края по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного Собрания Приморского края" (далее - Постановление).

Постановление опубликовано в печатных изданиях "Ведомости Законодательного Собрания Приморского края" 5 марта 2012 г., N 6; "Приморская газета" 16 марта 2012 г., N 24 (641).

Пунктом 1 Постановления создана комиссия Законодательного Собрания Приморского края по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного Собрания Приморского края (далее - комиссия).

Пунктом 2 Постановления утверждено Положение о комиссии Законодательного Собрания Приморского края по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного Собрания Приморского края (далее - Положение).

Пунктом 3 Постановления избран состав указанной комиссии.

В соответствии с пунктом 5.2 Положения комиссия проводит проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного Собрания, а также соблюдения депутатами Законодательного Собрания установленных ограничений и запретов в порядке, установленном Законом Приморского края от 20 марта 1995 г. N 2-КЗ "О статусе депутата Законодательного Собрания Приморского края", с учетом положений данного пункта.

При установлении факта несоблюдения депутатом Законодательного Собрания установленных ограничений и запретов комиссия в семидневный срок со дня заседания размещает информацию об этом на официальном сайте Законодательного Собрания с соблюдением законодательства Российской Федерации о персональных данных и государственной тайне (подпункт 5.2.15 пункта 5.2 Положения).

Пунктом 5.3 Положения установлено, что комиссия рассматривает заявление депутата Законодательного Собрания о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей на заседании комиссии.

Согласно подпункту 5.3.3 пункта 5.3 Положения по итогам рассмотрения заявления депутата Законодательного Собрания о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей комиссия принимает одно из следующих решений:

признать, что причина непредставления депутатом Законодательного Собрания сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является объективной и уважительной;

признать, что причина непредставления депутатом Законодательного Собрания сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей не является уважительной. В этом случае комиссия рекомендует депутату Законодательного Собрания принять меры по представлению указанных сведений;

признать, что причина непредставления депутатом Законодательного Собрания сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей необъективна и является способом уклонения от представления указанных сведений. В этом случае комиссия размещает информацию об этом на официальном сайте Законодательного Собрания в семидневный срок со дня заседания с соблюдением законодательства Российской Федерации о персональных данных и государственной тайне.

Прокурор Приморского края обратился в суд с заявлением о признании недействующими подпункта 5.2.15 пункта 5.2 и второго предложения абзаца 4 подпункта 5.3.3 пункта 5.3 Положения, ссылаясь на их противоречие частям 3.7 и 3.8 статьи 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". По мнению прокурора, федеральным законодательством субъектам Российской Федерации предоставлено право определять порядок размещения в средствах массовой информации сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых депутатами, а также опубликовывать в официальном печатном издании информацию о представлении депутатом заведомо недостоверных или заведомо неполных указанных сведений. При этом, субъекту Российской Федерации не делегированы полномочия по нормативному регулированию порядка размещения в средствах массовой информации в отношении депутатов иных сведений в связи с противодействием коррупции, в частности о несоблюдении ими ограничений, нарушении запретов и непредставлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Решением Приморского краевого суда от 5 июня 2012 г. заявление прокурора удовлетворено, признаны недействующими подпункт 5.2.15 пункта 5.2, второе предложение абзаца 4 подпункта 5.3.3 пункта 5.3 Положения.

В апелляционной жалобе Законодательное Собрание Приморского края просит решение отменить как незаконное и необоснованное, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявления прокурора.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание положения части 2 статьи 252 названного кодекса о возможности рассмотрения дела в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему. Удовлетворяя заявленные прокурором требования, суд пришел к выводу о том, что оспариваемые нормы Положения дают возможность комиссии публиковать больший объем информации, предоставляемый депутатами, чем это предусмотрено федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации, что недопустимо и противоречит федеральному законодательству. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, данный вывод суда считает ошибочным, основанным на неправильном толковании норм материального права.

В соответствии с пунктом "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации). Согласно преамбуле Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и данным Федеральным законом.

Образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Статьей 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ установлены ограничения, связанные с депутатской деятельностью. Так, согласно пункту 3.1 данной статьи депутат ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представляет 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, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В силу пункта 3.3 статьи 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ комиссия проводит в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации, проверки: а) достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами; б) соблюдения депутатами ограничений и запретов, установленных

настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 3.7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ информация о представлении депутатом заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, 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 законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Порядок размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами, на официальном сайте законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и порядок предоставления этих сведений средствам массовой информации для опубликования в связи с их запросами определяются законами субъектов Российской Федерации (п. 3.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ).

Во исполнение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий Законодательным Собранием Приморского края издано Постановление, которым утверждено Положение, отдельные нормы которого оспариваются прокурором.

Из сравнительного анализа указанных выше норм федерального и регионального законодательства следует, что оспариваемые нормы Положения устанавливают регулирование, при котором комиссия публикует больший объем информации, предоставляемый депутатами, чем это предусмотрено федеральным законом, что само по себе не может служить основанием к признанию оспариваемых положений противоречащими федеральному законодательству, поскольку характер правоотношений, сфера регулируемых оспариваемыми нормами правоотношений не предполагает ограничительного, императивного федерального регулирования, установления закрытого, исчерпывающего перечня информации о деятельности органов государственной власти, в том числе о соблюдении действующего законодательства депутатами как лицами, замещающими государственные должности, которая может быть опубликована, размещена на сайте или иным образом обнародована.

Иное означало бы существенное ограничение принципа гласности, открытости в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, в вопросах регулирования мер антикоррупционной направленности в сфере установления статуса депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Вывод о противоречии оспариваемых прокурором норм законодательства субъекта Российской Федерации сделан судом без достаточных оснований и без учета сферы правового регулирования, характера и направленности правового регулирования. Как следует из приведенных выше норм действующего законодательства, регулирование вопросов статуса депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации, отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, осуществляется посредством принятия нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации с учетом действующих федеральных нормативных правовых актов.

Регулирование вопросов представления депутатами сведений об их имуществе, соблюдении установленных запретов осуществляется с целью противодействия коррупции, что определено Федеральным законом N 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. "О противодействии коррупции". Правовую основу противодействия коррупции в соответствии со статьей 2 указанного Закона составляют, в том числе нормативные правовые акты государственной власти субъектов Российской Федерации, а к числу принципов противодействия коррупции статьей 3 отнесены публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, приоритетное применение мер по предупреждению коррупции. Принцип публичности и открытости предполагает возможность и необходимость обнародования любых сведений, касающихся

вопросов организации и деятельности органов государственной власти, кроме сведений и данных по отношению к которым установлены специальные правила распространения (сведения, относящиеся к государственной тайне, персональные данные граждан и т.п.).

Соответственно, принцип публичности и открытости деятельности государственных органов как основополагающее начало в регулировании вопросов противодействия коррупции может быть ограничен только федеральным законодательством и в целях, установленных Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 55). Содержащие в оспариваемых нормах сведения, подлежащие обнародованию комиссией, не могут быть отнесены к числу подпадающих под указанные ограничения. Кроме того, содержание оспариваемых норм предполагает размещение на сайте информации, которая по сути, является результатом работы Комиссии в ходе реализации ее контрольных правомочий, предусмотренных федеральным законодательством, ее решением о несоблюдении депутатом установленных ограничений и запретов, либо о необъективности причин непредставления депутатом сведений об имуществе супруга и несовершеннолетних детей, признании такого непредставления названных сведений способом уклонения от их предоставления. Размещение данной информации, как это указано в оспариваемой норме, производится с соблюдением законодательства Российской Федерации о персональных данных и данных о государственной тайне.

Таким образом, оспариваемые нормы приняты в соответствии с федеральным законодательством, устанавливающим принципы публичности и открытости деятельности государственных органов (статья 3 Федерального закона N 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г.), не вводят каких-либо дополнительных ограничений прав депутатов, не возлагают на них какие-либо дополнительные обязанности либо обременения по сравнению с законодательно установленными, не создают препятствий в осуществлении их законной деятельности, и по своему содержанию направлены на реализацию принципов публичности и открытости деятельности государственных органов.

При таких обстоятельствах решение суда об удовлетворении заявления прокурора Приморского края не может быть признано законным и подлежит отмене, с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении заявленных прокурором требований.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Приморского краевого суда от 5 июня 2012 г. об удовлетворении заявления прокурора о признании недействующими подпункта 5.2.15 пункта 5.2, второго предложения абзаца 4 подпункта 5.3.3 пункта 5.3 Положения о комиссии Законодательного Собрания Приморского края по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Законодательного Собрания Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 29 февраля 2012 г. N 78 - отменить, принять по делу новое решение, которым в удовлетворении заявления прокурора Приморского края отказать.