

Справка

правового управления аппарата Законодательного Собрания Приморского края
по вопросу отклонения Губернатором Приморского края
Закона Приморского края "О внесении изменений в статью 7 Закона
Приморского края "О статусе депутата Законодательного Собрания
Приморского края"

Рассмотрев письмо Губернатора Приморского края от 5 марта 2013 года об отклонении направленного для обнародования Закона Приморского края "О внесении изменений в статью 7 Закона Приморского края "О статусе депутата Законодательного Собрания Приморского края" (далее - Закон Приморского края), правовое управление сообщает следующее.

Мотивом отклонения является несоответствие, по мнению Губернатора Приморского края, отдельных норм Закона Приморского края Федеральному закону 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).

Однако для определения соответствия принятого Законодательным Собранием Закона Приморского края федеральному законодательству необходим комплексный анализ антикоррупционного законодательства в целом исходя из основополагающих принципов правового регулирования.

В ноябре 2011 года в Федеральный закон № 184-ФЗ были внесены изменения, согласно которым статья 12 была дополнена пунктом 3¹, устанавливающим, что *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, 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. Таким образом, в Федеральном законе № 184-ФЗ, действительно, не уточняется, какими именно депутатами представляются сведения о доходах.

Однако одновременно были внесены изменения в Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ), который является основным специальным нормативным правовым актом в сфере противодействия коррупции, устанавливающим основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней. Федеральный закон № 273-ФЗ был дополнен статьей 12¹, часть 4 которой определяет категории лиц, обязанных представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей, в числе которых указаны *лица*,

замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, замещаемые на постоянной основе. В данной редакции Федеральный закон № 273-ФЗ действует до сих пор.

Таким образом, с 2011 года в федеральном законодательстве имеется коллизия двух федеральных законов по вопросу представления депутатами, которые являются лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации, сведений о доходах. До настоящего времени эта коллизия не устранена.

Обязанность по представлению сведений о доходах имеет в первую очередь антикоррупционный характер. В связи с этим, учитывая основополагающий принцип правового регулирования о приоритете специальной нормы над общей, представляется правильным применять в приоритетном порядке положения Федерального закона № 273-ФЗ как специальную антикоррупционную норму, регламентирующую обязанность представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера перечисленными категориями лиц.

Более того, такой подход концептуально обоснован. Исходя из комплексного анализа норм федерального законодательства возложение обязанности по представлению сведений о доходах именно на лиц, замещающих государственные должности на постоянной основе, обусловлено предоставленной указанным лицам преференцией в виде оплаты их деятельности за счет средств бюджета и установленными в отношении них ограничениями и запретами на осуществление иной оплачиваемой деятельности.

В связи с тем, что игнорирование положений Федерального закона № 273-ФЗ недопустимо, в марте 2012 году в Закон Приморского края от 20 марта 1995 года № 2-КЗ "О статусе депутата Законодательного Собрания Приморского края" (далее - Закон Приморского края № 2-КЗ) были внесены изменения, устанавливающие обязанность по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера только для депутатов Законодательного Собрания, осуществляющих полномочия на постоянной основе. С марта 2012 года по настоящее время замечаний контрольных (надзорных) органов относительно данной нормы не поступало. Более того, Закон Приморского края № 2-КЗ по инициативе прокуратуры Приморского края был предметом оспаривания в суде. Несмотря на то, что оспаривались иные нормы антикоррупционной направленности, суд в соответствии с действующим законодательством был вправе выйти за пределы заявленных прокурором Приморского края требований, однако судом противоречий федеральному законодательству в Законе Приморского края № 2-КЗ не выявлено.

Что касается вопроса представления депутатами Законодательного Собрания сведений о расходах, то в данном вопросе также обнаруживается несогласованность положений федерального законодательства и концептуальные противоречия.

В декабре 2012 года был принят Федеральный закон 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), а также внесены изменения в Федеральный закон № 184-ФЗ в части представления депутатами сведений о расходах.

Формально ни Федеральный закон № 230-ФЗ в отношении лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, ни Федеральный закон № 184-ФЗ в отношении депутатов не уточняют основу, на которой должны работать указанные лица. В Федеральный закон № 273-ФЗ, регламентирующий обязанность лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации на постоянной основе, представлять сведения о доходах, по неизвестным причинам при очевидном несоответствии федеральных норм друг другу не были внесены изменения в части представления сведений о расходах по аналогии со сведениями о доходах.

Таким образом, федеральный законодатель не обеспечил должным образом согласованность правовых норм в части регулирования обязанности по представлению сведений о доходах и обязанности по представлению сведений о расходах.

Обязанность по представлению сведений о расходах неразрывно связана с обязанностью представлять сведения о доходах, в целом они составляют единую правовую конструкцию. Как указывалось в пояснительной записке к проекту федерального закона № 230-ФЗ, содержащей концептуальное обоснование контроля за расходами, контроль за расходами возможен лишь при наличии определенной базы данных об имуществе, а представленные за 2009-2011 годы сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера образуют базу данных, достаточную для перехода к следующему этапу реализации государственной антикоррупционной политики – этапу контроля за расходами.

Тем самым обязанность по представлению сведений о расходах основывается на обязанности представлять сведения о доходах, в противном случае без учета доходов контроль за расходами не имеет смысла и реального механизма осуществления.

Исходя из комплексного анализа федерального законодательства, учитывая, что концептуальная цель контроля – контроль за *расходами* тех депутатов Законодательного Собрания, которые представляют сведения о доходах, в целях обеспечения реального механизма осуществления контроля в Закон Приморского края № 2-КЗ в феврале 2013 года были внесены соответствующие изменения, на которые и поступило письмо Губернатора Приморского края об отклонении.

Начальник
правового управления



В.Е. Полушин