



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

Председателю постоянной
комиссии по социальной
политике и трудовым
отношениям

Т.В. Бездетко

03.06.2022 № 2573-1/22-22-0-2

На № _____ от _____

Заключение

на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
И.К. Апостолевским, В.А. Будеевым, В.Ф. Гришковым, Д.С. Звонковым,
Н.А. Кузьминым, Е.В. Тироном, В.А. Царихиным

Правовое управление, изучив представленный проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с формальным соблюдением требований Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области (далее – Законодательное собрание).

Законопроектом предлагается предусмотреть в Федеральном законе от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 134-ФЗ) понятие «потребительская корзина» и определить порядок ее установления. Предлагается также изменить определение термина «прожиточный минимум», порядок определения величины прожиточного минимума, периодичность установления величины прожиточного минимума с ежегодной на квартальную.

Одновременно предлагается внести изменения в Федеральный закон от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» и установить минимальный размер оплаты труда с 1 января 2023 года в размере 14 695 рублей в месяц вместо действующего с 1 января 2022 года минимального размера оплаты труда в размере 13 890 рублей в месяц.

Также предлагается внести изменения в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» с целью расширения государственных гарантий в части организации и увеличения размеров и периода выплаты пособий по безработице.

Как указывается в финансово-экономическом обосновании к законопроекту, его реализация потребует в 2023 году дополнительных финансовых затрат 1161 млрд. руб., в том числе за счет средств федерального бюджета – 348 млрд. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации – 232 млрд. рублей, внебюджетных фондов Российской Федерации – 581 млрд. рублей.

Согласно пункту «д» части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы, утвержденного постановлением от 22 января 1998 года № 2134-П ГД, при внесении законопроекта в Государственную Думу для соблюдения требований части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации **потребуется заключение Правительства Российской Федерации, так как законопроект предусматривает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.** В этой связи необходимо до направления законодательной инициативы в Государственную Думу направить законопроект в Правительство Российской Федерации для заключения.

К законопроекту имеются следующие замечания.

1. Статьей 1 законопроекта предлагается внести изменения в Федеральный закон от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», которыми вводится понятие «потребительская корзина», определяется порядок ее установления, изменяется определение прожиточного минимума и порядок определения его величины, устанавливается квартальная периодичность его обновления вместо ежегодной.

Следует отметить, что Федеральным законом от 29 декабря 2020 года № 473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 473-ФЗ) из Федерального закона № 134-ФЗ исключено понятие «потребительская корзина» в связи с истечением 31 декабря 2020 года срока действия потребительской корзины, установленной статьей 4 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации». Как указано в обосновании к Федеральному закону № 473-ФЗ подход определения величины прожиточного минимума на основании потребительской корзины является устаревшим. Вместо этого с **1 января 2021 года** введено определение величины прожиточного минимума на очередной год исходя из **медианного среднедушевого дохода за предшествующий год.** Под таким доходом понимается величина денежного дохода, относительно которой половина населения в целом по Российской Федерации имеет значение среднедушевого дохода ниже данной величины, другая половина – выше данной величины (статья 1 Федерального закона № 134-ФЗ). **Величина прожиточного минимума на душу населения в целом**

по Российской Федерации на очередной год в настоящее время исчисляется исходя из величины медианного среднедушевого дохода за предыдущий год, а не из размера потребительской корзины. Соотношение величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации и величины медианного среднедушевого дохода с 2021 года устанавливается в размере 44,2% (часть 1 статьи 4 Федерального закона № 134-ФЗ). Указанное соотношение пересматривается не реже одного раза в пять лет исходя из условий социально-экономического развития Российской Федерации. В течение срока действия установленного соотношения величина прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации на очередной год не может быть установлена ниже величины прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации, установленной на текущий год.

Со дня вступления в силу Федерального закона № 473-ФЗ прошло немногим более года, в связи с чем, **возврат к ранее установленному способу** определения величины прожиточного минимума на основании потребительской корзины, уровня потребительских цен на продукты питания и индексов потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам, представляется нереалистичным и недостаточно обоснованным. Концептуальное изменение принципа определения величины прожиточного минимума по истечении непродолжительного времени с его нового нормативного регулирования, не соотносится с общеправовым принципом правовой определенности, основанным на стабильности правового регулирования. В пояснительной записке к законопроекту приведены лишь общие обоснования необходимости изменения концепции определения величины прожиточного минимума, а именно, указание на то, что указанная концепция «не отвечает необходимым правовым, социальным, физиологическим и другим критериям», «не соответствует необходимому жизнеобеспечению работающих», что не соотносится с требованиями статьи 105 Регламента Государственной Думы, согласно которым пояснительная записка к законопроекту должна содержать мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта.

Обращаем внимание, что на рассмотрении в Государственной Думе в настоящее время находится проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием федерального закона «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» (далее - проект № 28098-8), внесенный 30 ноября 2021 года депутатами С.М. Мироновым, О.А. Ниловым, сенатором О.Н. Епифановой и др., которым предусматривается внесение изменений в Федеральный закон № 134-ФЗ в части определения понятия «потребительская корзина», а также порядка ее установления.

На дату подготовки заключения проект федерального закона № 28098-8 Государственной Думой не рассматривался. В связи с тем, что законопроект и проект федерального закона № 28098-8 предусматривают изменения в одни

и те же структурные единицы Федерального закона № 134-ФЗ, то они являются альтернативными.

Пунктом 3 статьи 110 Регламента Государственной Думы установлено, что в случае, если в Государственную Думу внесены альтернативные законопроекты до рассмотрения в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, Совет Государственной Думы принимает решение отложить рассмотрение в первом чтении законопроекта, внесенного в Государственную Думу ранее, устанавливает срок рассмотрения альтернативных законопроектов и поручает ответственному комитету подготовить альтернативные законопроекты к рассмотрению в первом чтении одновременно с законопроектом, внесенным ранее.

Следует отметить, что на проект федерального закона № 28098-8 получено отрицательное заключение Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2021 года, согласно которому с 2021 года упразднен институт потребительской корзины и утверждена новая модель установления величины прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ). Величина прожиточного минимума исчисляется исходя из величины медианного среднедушевого дохода, а МРОТ - исходя из величины медианной заработной платы. Указанный подход по мнению Правительства Российской Федерации соответствует изменяющимся социально-экономическим условиям. В качестве замечания к проекту федерального закона № 28098-8 отмечено отсутствие обоснований, доказывающих неэффективность нового подхода к определению величины прожиточного минимума и МРОТ, а также отсутствие объективных данных по результатам правоприменения, свидетельствующих о необходимости возврата к потребительской корзине. Аналогичные замечания можно высказать и к рассматриваемому в настоящем заключении законопроекту. С учетом изложенных обстоятельств существует вероятность, что законопроект также не будет поддержан Правительством Российской Федерации.

2. Статьей 2 законопроекта предлагается внести изменения в Федеральный закон от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ) и установить минимальный размер оплаты труда с 1 января 2023 года в сумме 14 695 рублей в месяц. При этом предложено исчислять минимальный размер оплаты труда исходя из величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации, устанавливать его ежеквартально на основании потребительской корзины и данных об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги, а также расходов по обязательным платежам и сборам.

Согласно действующей редакции Федерального закона № 82-ФЗ минимальный размер оплаты труда с 1 января 2022 года установлен в сумме 13890 рублей в месяц. При этом минимальный размер оплаты труда рассчитывается исходя из величины медианной заработной платы за предыдущий год и устанавливается на год.

Предлагаемый законопроектом минимальный размер оплаты труда в размере 14 695 рублей в условиях, когда еще не приняты нормы, устанавливающие величину прожиточного минимума и потребительской корзины, представляется недостаточно нормативно обусловленным.

Также следует отметить, что в пояснительной записке не приводится обоснование утверждения, что переход исчисления МРОТ в зависимости от потребительской корзины, может повысить величину МРОТ.

На рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» (№ 1230867-7), внесенный 11 августа 2021 года депутатами Государственной Думы Я.Е.Ниловым, Д.А.Свищевым, А.Н.Диденко, В.В.Кулиевой, А.Н.Шериным, С.В.Натаровым, А.В.Андрейченко и сенатором Российской Федерации С.Д.Леоновым, которым предусматривалось установить минимальный размер оплаты труда с 1 января 2022 года в сумме 20000 рублей в месяц. На дату подготовки заключения проект федерального закона № 1230867-7 Государственной Думой не рассматривался. В связи с тем, что законопроект и проект федерального закона № 1230867-7 предусматривают аналогичное изменение минимального размера оплаты труда, то они являются альтернативными.

Обращаем внимание, что в отрицательном заключении Правительства Российской Федерации на проект федерального закона № 1230867-7 отмечено, что предлагаемое законопроектом установление величины МРОТ не соответствует Федеральному закону № 473-ФЗ, в соответствии с которым с 2021 года МРОТ исчисляется в размере 42 процентов от медианной заработной платы, рассчитанной Росстатом, за предыдущий год, но не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации на очередной год.

3. Статьей 3 законопроекта предложено внести изменения в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон РФ № 1032-1). Законопроектом предложено установить размер пособия по безработице во всех случаях, за исключением случая увольнения граждан за нарушение трудовой дисциплины, в размере максимальной величины пособия по безработице; установить, что общий период выплаты пособия по безработице не может превышать 24 месяца в суммарном исчислении в течение 36 месяцев.

Анализ внесенных в Государственную Думу проектов федеральных законов показывает, что в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится проект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – проект № 1021643-7) в части установления минимальной и максимальной величины пособия по безработице, а также порядка её индексации», внесенный депутатами Государственной Думы С.М. Мироновым, М.В. Емельяновым, О.А. Ниловым, В.К. Гартунгом, Д.А. Иониним, О.В. Шеиным, А.А. Ремезковым, которым, как и подпунктом «б»

пункта 3 статьи 3 законопроекта, предложено внести изменения в пункт 3 статьи 33 Закона РФ № 1032-1. В этой части законопроект будет считаться альтернативным проекту федерального закона № 1021643-7 и в случае внесения должен будет рассматриваться с учетом положений Регламента Государственной Думы о рассмотрении альтернативных проектов федеральных законов.

В связи с изложенным законопроект не рекомендуется ко внесению его в качестве законодательной инициативы в Государственную Думу.

4. Изменение методики определения прожиточного минимума, потребительской корзины, установление минимального размера оплаты труда, определение размеров и сроков выплаты пособия по безработице относятся к вопросам социальной политики и к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Порядок участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определен статьей 39 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 414-ФЗ).

Согласно части 1 статьи 39 Федерального закона № 414-ФЗ законопроекты по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отзыв органов государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона считается положительным в случае, если законодательный орган субъекта Российской Федерации и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации выскажутся за принятие данного проекта федерального закона. Если мнения законодательного органа субъекта Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации разделились, следует считать, что мнение органов государственной власти субъекта Российской Федерации не выражено.

Таким образом, отзыв на законопроект по предметам совместного ведения будет считаться положительным или отрицательным только в случае выражения одинакового соответствующего мнения законодательным органом субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

С учетом изложенного, для выработки согласованной позиции Ленинградской области по законопроекту полагаем целесообразным обратиться к отраслевым органам исполнительной власти Ленинградской области для получения их мнения по законопроекту.

Обращаем внимание, что в соответствии со статьей 70¹ Регламента Законодательного собрания в случае принятия профильной постоянной комиссией решения о доработке проекта федерального закона Законодательным собранием проект федерального закона принимается за

основу и образуется рабочая группа, в состав которой включается инициатор проекта федерального закона либо его представитель. Доработанный рабочей группой проект федерального закона направляется в профильную постоянную комиссию для включения его в проект повестки дня очередного заседания Законодательного собрания для принятия постановления в целом. В случае принятия профильной постоянной комиссией решения о рекомендации Законодательному собранию внести проект федерального закона в Государственную Думу в целях уточнения отдельных положений профильная постоянная комиссия может предложить внести в проект федерального закона правки юридико-технического и лингвистического характера. Текст проекта федерального закона с внесенными в него правками для включения его в повестку заседания Законодательного собрания инициатор проекта федерального закона направляет в профильную постоянную комиссию.

К законопроекту также имеются замечания юридико-технического характера, которые в настоящем заключении не приводятся ввиду наличия указанных в настоящем заключении концептуальных замечаний. В случае принятия решения о внесении в Государственную Думу законопроекта замечания юридико-технического характера могут быть переданы инициаторам законопроекта в рабочем порядке.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

Заместитель начальника управления –
начальник отдела правовой и антикоррупционной
экспертизы правового управления аппарата
Законодательного собрания Ленинградской области



Н.Б. Вовк