



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

16.05.2023 № 2123-1/23-22-0-2

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
государственному устройству,
международным,
межпарламентским и
общественным связям

С.Г. Еремееву

Заключение
на проект федерального закона
«О внесении изменения
в статью 15 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ
«Об общих принципах организации публичной власти в субъектах
Российской Федерации»

Вносит
депутат Законодательного собрания Ленинградской области Д.С. Звонков

Исследовав представленный проект федерального закона «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Законопроектом предлагается определить в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) **срок прекращения** полномочий депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации (далее – законодательный орган) **предыдущего созыва и срок начала полномочий законодательного органа нового созыва.**

Для этого часть 4 статьи 15 Федерального закона № 414-ФЗ предлагается изложить в новой редакции, согласно которой срок полномочий депутата нового созыва начинается, а срок полномочий депутата предыдущего созыва прекращается **со дня начала работы** первого заседания депутатов законодательного органа нового созыва (в действующей редакции части 4 статьи 15 Федерального закона № 414-ФЗ срок полномочий депутата начинается **со дня его избрания**).

Законопроект внесен с соблюдением требований статьи 70¹ Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и статьи 105 Регламента

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, вместе с тем к нему имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. Законопроектом фактически предлагается установить императивную норму, связывающую начало срока полномочий депутата нового созыва с днем начала работы первого заседания депутатов законодательного органа нового созыва.

При этом в пояснительной записке к законопроекту не приводятся статистические данные, экспертно-аналитические выводы, подтверждающие необходимость предлагаемых системных изменений для введения на всей территории Российской Федерации.

Между тем законопроектом из сферы регулирования статьи 15 Федерального закона № 414-ФЗ исключается ряд отношений, связанных, в том числе с обеспечением **принципа непрерывности** осуществления законодательным органом функций выборной публичной власти. Данный принцип закреплён в части 2 статьи 7 Федерального закона № 414-ФЗ, согласно которой законодательный орган является постоянно действующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В действующей редакции части 4 статьи 15 Федерального закона № 414-ФЗ установлено, что срок полномочий депутата законодательного органа начинается **со дня его избрания** и прекращается со дня **начала работы законодательного органа нового созыва**.

Аналогичная норма по моменту начала и прекращения полномочий депутата содержится в пункте 2 статьи 3 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ с последующими изменениями «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающая, что срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания его депутатом Государственной Думы и прекращается **со дня начала работы Государственной Думы нового созыва**.

Представляется, что именно в целях предупреждения появления периодов безвластия, в части 4 статьи 99 Конституции Российской Федерации определено, что только «с момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются».

Таким же образом урегулированы отношения, связанные с началом срока полномочий депутата представительного органа муниципального образования. В соответствии с частью 3 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются **со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва**.

В связи с этим положения законопроекта также нарушают принцип единства публичной власти, поскольку предложений о внесении аналогичных изменений в федеральное законодательство законопроект не содержит.

Исходя из необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти, в период после дня голосования **до дня первого заседания** законодательного органа нового созыва деятельность депутатов законодательного органа предыдущего созыва не прекращается, депутаты могут проводить заседания, осуществлять представительские функции в избирательных округах, а также пользоваться предусмотренными законодательством гарантиями и получать денежные выплаты.

Депутаты вновь избранного законодательного органа вправе в этот период выполнять полномочия, реализация которых не требует заседаний законодательного органа, например, участвовать в решении организационно-распорядительных вопросов, связанных с подготовкой проведением первого заседания законодательного органа нового состава, осуществлять взаимодействие с избирателями.

Необходимо отметить, что в соответствии с частями 1 и 2 статьи 3 главы 1 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Из данного конституционного положения следует вывод о том, что законодательные органы одновременно являются представительными, а депутаты - представителями народа.

Данный вывод реализуется в положениях части 1 статьи 15 Федерального закона № 414-ФЗ, согласно которой депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации **избираются гражданами** Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом.

Федеральный законодатель связывает момент наделения депутата законодательного органа соответствующим статусом с моментом его избрания, тем самым обеспечивается принцип народовластия, так как только избиратели в момент избрания наделяют полномочиями вновь избранного депутата, а не регламент, нормы которого регулируют порядок проведения первого заседания нового созыва.

Проблема существования определенной коллизии, при которой в период между днем выборов и днем первого заседания вновь избранного представительного органа, осуществляют полномочия депутаты обоих созывов, в юридической литературе известна и описана, однако попытка ее решения посредством представленного законопроекта, представляется **противоречащей основам конституционного строя**, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации.

2. Также следует отметить, что полномочия депутата действующего созыва по основаниям, предусмотренным пунктом 11 части 21 статьи 19 Федерального закона № 414-ФЗ, могут быть прекращены досрочно по основаниям, предусмотренным в статье 19 Федерального закона № 414-ФЗ (ограничения,

связанные с депутатской деятельностью, досрочное прекращение депутатских полномочий).

Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для замещения вакантных мандатов предусмотрен институт дополнительных выборов.

В случае одобрения концепции законопроекта депутат, избранный на дополнительных выборах, не сможет приступить к реализации своих полномочий в связи с тем, что срок их начала не будет связан с днем его избрания.

3. Что касается обозначенной в пояснительной записке возможной ситуации предоставления гарантий, в том числе материального характера, депутатам законодательного органа **одновременно** предыдущего и нового созывов, то, например, в соответствии с положениями статьи 29 областного закона от 24 апреля 2007 года № 62-оз «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» такой вид гарантии как ежемесячное денежное вознаграждение депутату, осуществляющему депутатскую деятельность на профессиональной основе, выплачивается **на основании распоряжения Председателя** Законодательного собрания Ленинградской области.

Согласно пункту 3 Порядка реализации права депутатов Законодательного собрания Ленинградской области на осуществление депутатских полномочий на профессиональной постоянной и непостоянной основе, утвержденного постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 5 октября 2016 года № 10, депутат считается работающим на профессиональной основе **со дня вступления в силу** постановления Законодательного собрания об избрании его на соответствующую должность, либо со дня, указанного в распоряжении Председателя Законодательного собрания (для отдельных должностей).

В соответствии со статьей 6 Регламента Законодательного собрания председатель Законодательного собрания избирается на заседании Законодательного собрания нового созыва депутатов.

Таким образом, правовых оснований для предоставления гарантий материального характера депутатам нового созыва – до начала работы законодательного органа нового созыва и принятия необходимых решений – не имеется.

4. Безотносительно к вышеизложенным замечаниям правового характера необходимо отметить следующее.

Для депутата законодательного органа обязательность соблюдения требований антикоррупционных предписаний, закрепленных в части 7 статьи 19 Федерального закона № 414-ФЗ, установлена с момента его избрания.

Из этого следует, что в случае внесения предлагаемого законопроектом изменения, структурные единицы Федерального закона № 414-ФЗ вступят во внутреннее противоречие.

В соответствии с пунктом 32 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (утвержденных Государственной

Думой Российской Федерации) если в законодательный акт вносится изменение (изменения), то обязательно указывается источник его официального опубликования.

Согласно пункту 65 вышеназванных Методических рекомендаций при внесении изменения в законодательный акт сначала указывается, какая структурная единица изменяется, потом указывается характер изменений. Внесение изменений в законодательный акт следует оформлять, начиная с наименьшей структурной единицы.

Таким образом, абзац первый статьи 1 законопроекта правильнее сформулировать следующим образом:

«Внести в часть 4 статьи 15 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2021, № 52, ст. 8973; 2023, № 1, ст. 7; 2023, № 16, ст. 2766) изменение, изложив ее в следующей редакции:...».

Кроме того, в наименовании законопроекта следует исключить реквизиты Федерального закона № 414-ФЗ.

Учитывая вышеизложенные замечания правового характера, правовое управление не рекомендует вносить законопроект на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин