

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел 274-85-18, факс 274-85-39

09.02.2016 № 7425-1/95-22.0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
законодательству, международным,
региональным и общественным
связям

В.А. Густову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и в статью 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
Петровым В.С.

Правовое управление, изучив проект Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и в статью 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", сообщает следующее.

Законопроект внесён с соблюдением норм Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Статьей 1 законопроекта предлагается закрепить в части 1 статьи 32 Федерального закона от 08 мая 1994 года № 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ) тарифы, по которым член Совета Федерации и депутат Государственной Думы (далее – парламентарий) имеют право получить проездные документы на воздушный, железнодорожный, водный транспорт, изменить класс места предоставляемого парламентария бесплатно по предъявлению служебного удостоверения.

Кроме того предлагается предоставить право пользования бесплатно залами для официальных лиц и делегаций аэропортов и аэровокзалов, иных вокзалов и станций только Председателям палат Федерального Собрания Российской Федерации, их заместителям, председателям комитетов и комиссий Государственной Думы и Совета Федерации и ввести обязанность возмещения парламентарием половины расходов по использованию служебного автотранспорта в том случае, если его ежемесячный доход превышает в 100 раз среднюю заработную плату по городу Москве, а при использовании личного автотранспорта расходы на его использование не возмещаются.

Предлагаемые законопроектом изменения, за исключением введения обязанности по возмещению расходов по использованию служебного или личного автотранспорта, являются вопросами целесообразности.

Кроме того к законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. Частью 1 статьи 32 Федерального закона № 3-ФЗ предусмотрено, что парламентарии на территории Российской Федерации имеют право на внеочередное получение проездных документов на воздушный, железнодорожный, водный транспорт, а также на автобусы междугородных сообщений с последующим возмещением их стоимости соответствующим организациям за счет средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год на функционирование Совета Федерации, Государственной Думы, **в порядке, установленном статьей 35 настоящего Федерального закона**

При этом, частью 1 статьи 35 Федерального закона № 3-ФЗ установлено, что расходы, связанные с материальным обеспечением деятельности парламентариев, осуществляются за счет средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год на функционирование Совета Федерации, Государственной Думы, **в соответствии с законодательством Российской Федерации.**

В целях реализации статьи 35 Федерального закона № 3-ФЗ и обеспечения эффективного расходования бюджетных средств руководителем Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принято распоряжение от 29 июня 2006 года № 2-266 "Об утверждении Порядка возмещения расходов, связанных с материальным обеспечением депутата Государственной Думы и его помощников в субъекте Российской Федерации".

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что тарифы, по которым парламентарии имеют право получить проездные документы на воздушный, железнодорожный, водный транспорт, классность места могут быть установлены ненормативным правовым актом руководителя структурного подразделения Государственной Думы или Совета Федерации, но не федеральным законом.

2. Статьей 1 законопроекта предлагается в статье 32 Федерального закона № 3-ФЗ, закрепляющей право парламентариев на транспортное обслуживание, ввести обязанность по возмещению парламентарием половины транспортных расходов, а также установить запрет на возмещение расходов,

связанных с использованием личного автотранспорта в служебных целях в том случае, если его ежемесячный доход превышает в 100 раз размер средней заработной платы, установленный в городе Москве.

Согласно статьи 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Разделение государственной власти предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивая самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно - их взаимодействие.

Федеральный законодатель, соблюдая конституционный принцип разделения властей, но учитывая при этом, что функции законодательной и исполнительной власти схожи, не выделяя и не отдавая предпочтения ни одной из них, согласно части 2 статьи 2 и части 1 статьи 27 Федерального закона № 3-ФЗ уравнивал в социальных гарантиях парламентариев, представляющих законодательную власть и федеральных министров, представляющих исполнительную власть.

При этом парламентарии, поставленные федеральным законом в равное социальное обеспечение с федеральными министрами, между тем ставятся законопроектом в дискриминирующее положение относительно них и в данном случае предпочтение отдается исполнительной власти, тем самым нарушается принцип равенства всех перед законом, закрепленный в части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации, исключающий необоснованное предъявление разных требований к лицам, выполняющим одинаковые по своему содержанию функции, а также нарушается внутренняя согласованность норм Федерального закона № 3-ФЗ.

Таким образом, законопроект в части установления обязанности парламентариев на возмещение транспортных расходов по использованию служебного автотранспорта и запрета на возмещение расходов связанных с использованием личного автотранспорта в зависимости от величины их ежемесячного дохода, не соответствует положениям Конституции Российской Федерации, а также приводит к возникновению внутренних противоречий Федерального закона № 3-ФЗ (статья 32 в данном случае будет противоречить статьям 2 и 27).

3. Статьей 2 законопроекта предлагается определить в статье 13 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) гарантии депутатской деятельности, а также нормы, по которым возмещаются расходы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на проезд к месту командирования и найм жилого помещения, а также ввести обязанность возмещения половины расходов, на предоставление служебного автотранспорта в том случае, если ежемесячный доход депутата превышает в 100 раз размер средней заработной платы, установленный в субъекте Российской Федерации.

При рассмотрении данного изменения необходимо иметь в виду, что законопроект предлагает устанавливать гарантии деятельности депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации не законом субъекта Российской Федерации, как это предусмотрено действующей редакцией, а непосредственно Федеральным законом № 184-ФЗ, а также то, что в настоящее время законами субъектов Российской Федерации уже установлены гарантии деятельности депутатов, при этом отличающиеся по своему перечню и содержанию друг от друга, а также от предложенных законопроектом, а их установление может привести к исключению гарантий, которые по мнению конкретного субъекта Российской Федерации гарантируют надлежащее исполнение полномочий депутата.

В то же время в пункте 2 статьи 2 законопроекта указан ограниченный перечень гарантий, предусматривающий в основном возмещение расходов при направлении в служебные командировки, но при этом не устанавливает иных гарантий деятельности депутата, как например глава 3 областного закона от 24 апреля 2007 года № 62-оз "О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области", которой предусмотрены не только социальные, но и трудовые гарантии, а также гарантии, обеспечивающие непосредственно деятельность депутата.

Предоставив право самостоятельно определять гарантии деятельности депутатов законом или конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель исходил из того, что субъекты Российской Федерации обладают разными финансовыми, организационными и другими возможностями по реализации таких гарантий. Например, в одном субъекте Российской Федерации гарантиями по обеспечению деятельности депутатов может быть обеспечение жилым помещением, дополнительные гарантии трудовых прав, предоставление служебного автотранспорта, а в другом субъекте Российской Федерации может быть предусмотрена компенсация найма жилого помещения, но при этом дополнительные гарантии трудовых прав и предоставление служебного автотранспорта не предусмотрены.

Таким образом, рассматриваемые положения законопроекта закрепляют не весь перечень гарантий, достаточный для исполнения депутатами своих полномочий, а также не учитывает особенности субъектов Российской Федерации.

Кроме того, законопроектом возлагается обязанность на депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, получающих денежное содержание, превышающее в 100 раз среднюю заработную плату по соответствующему субъекту Российской Федерации возмещать половину расходов на предоставление служебного автотранспорта.

Учитывая, что денежное содержание депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации в каждом субъекте Российской Федерации различно, но исполняют одинаковые по своему содержанию полномочия, введение такой обязанности ставит депутатов одного субъекта Российской Федерации в дискриминирующее положение относительно депутатов другого субъекта Российской Федерации, тем самым нарушается принцип равенства всех

перед законом, закрепленный в части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации, так как устанавливает разные требования (обязанности) к лицам, выполняющим одинаковые по своему содержанию полномочия.

Таким образом, введение рассматриваемой обязанности не соответствует положениям Конституции Российской Федерации и подлежит исключению из законопроекта.

4. Статьей 4 законопроекта установлен срок вступления закона в силу 1 января 2018 года, тогда как статьей 3 законопроекта возложена обязанность по приведению в соответствие нормативно-правовых актов до 1 декабря 2017 года, то есть в срок, наступающий до дня вступления федерального закона в силу.

В данном случае, это не совсем верно, так как обязанность по приведению нормативно-правовых актов возникает у органов государственной власти субъектов Российской Федерации только после вступления федерального закона в силу.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что законопроект нуждается в существенной доработке.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин