

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЙ КОМИТЕТ

РЕШЕНИЕ

24.05.2011 №

г. Томск

Об экспертном заключении Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области от 21.04.2011 № 645 на Закон Томской области от 07.03.2002 № 10-ОЗ «О статусе депутата Законодательной Думы Томской области»

Рассмотрев экспертное заключение Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области от 21.04.2011 № 645 на Закон Томской области от 07.03.2002 № 10-ОЗ «О статусе депутата Законодательной Думы Томской области»,

правовой комитет РЕШИЛ:

1. Учесть замечания, изложенные в пункте 1 указанного экспертного заключения, при подготовке проекта закона Томской области о внесении изменений в Закон Томской области «О статусе депутата Законодательной Думы Томской области» для рассмотрения на собрании Законодательной Думы Томской области в июне текущего года.

2. Не согласиться с замечаниями, изложенными в пункте 2 указанного экспертного заключения, поскольку частью 6 статьи 23 Закона Томской области от 07.03.2002 № 10-ОЗ при прекращении депутатских полномочий предусмотрена выплата пособия, что является социальной выплатой, установленной в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, предусмотренных статьей 26.3.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Председатель
правового комитета

И.Е.Никулина



МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Управление Министерства юстиции
Российской Федерации
по Томской области

Председателю Законодательной Думы
Томской области
Б.А. Мальцеву

Пушкина ул., 3, г. Томск, 634003
тел./факс: 65-89-71

634069, г. Томск, пл. Ленина, 6

29 АПР 2011

№ 02-0400-1749

На № _____

от _____

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ *№ 645 от 01.04.2011*

на Закон Томской области от 07.03.2002 г. № 10-ОЗ «О статусе депутата Законодательной Думы Томской области» (в редакции Законов Томской области от 18.07.2002 г. № 51-ОЗ, от 13.08.2002 г. № 57-ОЗ, от 29.04.2003 г. № 57-ОЗ, от 13.11.2003 г. № 138-ОЗ, от 11.03.2004 г. № 35-ОЗ, от 08.04.2004 г. № 42-ОЗ, от 09.02.2005 г. № 22-ОЗ, от 09.06.2007 г. № 99-ОЗ, от 09.10.2007 г. № 216-ОЗ, от 11.03.2008 г. № 29-ОЗ, от 16.02.2011 г. № 25-ОЗ)

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 21.05.2009 г. № 147 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело правовую экспертизу Закона Томской области от от 07.03.2002 г. № 10-ОЗ «О статусе депутата Законодательной Думы Томской области» (в редакции Законов Томской области от 18.07.2002 г. № 51-ОЗ, от 13.08.2002 г. № 57-ОЗ, от 29.04.2003 г. № 57-ОЗ, от 13.11.2003 г. № 138-ОЗ, от 11.03.2004 г. № 35-ОЗ, от 08.04.2004 г. № 42-ОЗ, от 09.02.2005 г. № 22-ОЗ, от 09.06.2007 г. № 99-ОЗ, от 09.10.2007 г. № 216-ОЗ, от 11.03.2008 г. № 29-ОЗ, от 16.02.2011 г. № 25-ОЗ) (далее - Закон).

В ходе проведения правовой экспертизы установлено следующее.

Представленный на экспертизу Закон является нормативным правовым актом, содержит общеобязательные предписания, рассчитан на длительное применение.

Поводом для проведения правовой экспертизы послужило принятие законодательным (представительным) органом государственной власти Томской области Закона Томской области от 16.02.2011 г. № 25-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Томской области в связи с изменением наименования законодательного (представительного) органа государственной власти Томской области».

Предметом регулирования Закона являются избирательные правоотношения, а также отношения, возникающие в процессе нормотворческой деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Рассматриваемый нормативный правовой акт принят в целях формирования основ правового регулирования деятельности депутата Законодательной Думы Томской области, определения его полномочий, установления гарантий и условий, необходимых для осуществления им депутатской деятельности.

Также данным Законом признается утратившим силу Закон Томской области «О статусе депутата Томской областной Думы», принятый решением Томской областной Думы от 22.12.1994 г. № 73.

Согласно п. п. «а», «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации обеспечение соответствия уставов, конституций, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также установление общих принципов организации органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии с ч.ч. 2, 5 ст. 76 Конституции 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.

На федеральном уровне указанные отношения основаны на Конституции Российской Федерации и урегулированы: Бюджетным кодексом Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 06.04.2011 г. № 68-ФЗ), Трудовым кодексом Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 29.12.2010 г. № 437-ФЗ), Федеральными законами от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в редакции Федерального закона от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ), от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 20.03.2011 г. № 38-ФЗ), от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 21.04.2011 г. № 69-ФЗ).

В силу п. 4 ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, срок его полномочий определяются данным Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

П. 5 ст. 60 Устава (Основного Закона) Томской области определено, что порядок осуществления и прекращения полномочий депутатов Думы устанавливается федеральными законами и законом области о статусе депутата.

Общие принципы осуществления нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации урегулированы Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В силу п. «б» ч. 1 ст. 5 указанного Федерального закона к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится законодательное регулирование по предметам

совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

На основании ч. 1 ст. 58 Устава (Основного Закона) Томской области постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Томской области является Законодательная Дума Томской области.

Согласно ч. 4 ст. 64 Устава (Основного Закона) области Законодательная Дума Томской области решает вопросы, отнесенные к ее ведению федеральными законами и законами области.

Принятие Законодательной Думой области анализируемого Закона необходимо для урегулирования названных выше правоотношений и достаточно для достижения вышеназванных целей.

Признание утратившим силу вышеназванного Закона Томской области обусловлено принятием настоящего Закона и не влечет пробелов в правовом регулировании.

Таким образом, рассматриваемый Закон принят Законодательной Думой Томской области в пределах компетенции, установленной федеральным и областным законодательством.

Форма нормативного правового акта соответствует ч. 1 ст. 65 Устава (Основного Закона) Томской области, согласно которой Законодательная Дума Томской области принимает законы.

В части соответствия текста Закона правилам юридической техники - замечаний нет.

Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Официальные ведомости Государственной Думы Томской области» (сборник нормативных правовых актов), 20.03.2002, № 4(65), «Официальные ведомости» (сборник нормативно-правовых актов, подписанных Главой Администрации Томской области), март 2002 г., № 3(8).

Порядок официального опубликования Закона соответствует порядку опубликования, установленному ст. 6 Закона Томской области от 12.05.2000 г. № 19-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Томской области».

Однако в ходе проведения правовой экспертизы Закона выявлены нормы, несоответствующие федеральному законодательству по следующим основаниям.

1) Пунктом 5 статьи 23 рассматриваемого Закона определено, что депутату Думы, осуществляющему депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, по окончании срока его полномочий предоставляется прежняя работа (должность) по предыдущему месту работы, а при ее отсутствии другая равноценная работа (должность) по прежнему месту работы или с его согласия в другой организации.

Однако данная правовая норма принята по вопросам, отнесенным к полномочиям федеральных органов государственной власти и урегулированным Трудовым кодексом Российской Федерации.

Так, в силу части 1 статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации к ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений относится принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих, в том числе, порядок заключения, изменения и расторжения трудовых договоров, а также гарантии и компенсации работникам, привлекаемым к исполнению государственных обязанностей.

Часть 2 статьи 6 данного Кодекса Российской Федерации предусматривает возможность принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы

трудового права, но по вопросам, не отнесенным к полномочиям федеральных органов государственной власти.

Статьей 170 Трудового кодекса Российской Федерации установлена обязанность работодателя освободить работника от работы с сохранением за ним места работы (должности) на время исполнения им государственных или общественных обязанностей в случаях, если в соответствии с настоящим Кодексом и иными федеральными законами эти обязанности должны исполняться в рабочее время. При этом государственный орган выплачивает работнику за время исполнения этих обязанностей компенсацию в размере, определенном настоящим Кодексом.

Трудовой кодекс Российской Федерации не содержит закрепленных статьей 23 областного Закона гарантий депутатской деятельности в виде предоставления прежней работы (должности), а при ее отсутствии другой равноценной работы (должности) по предыдущему месту работы или с его согласия - в другой организации, а также обязанность по расторжению трудового договора с лицами, принятыми на работу в период отсутствия работника в связи с выполнением им обязанностей депутата на профессиональной основе.

Статьей 64 Трудового кодекса Российской Федерации установлены гарантии при заключении трудового договора. Согласно части 2 данной статьи не допускается какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Аналогичная позиция изложена в Определениях Верховного Суда Российской Федерации от 28.01.2009 г. № 55-Г08-12, 14.10.2009 г. № 33-Г09-15.

Таким образом, областной законодатель, определяя условия осуществления и гарантии депутатской деятельности, превысил полномочия, предоставленные субъекту Российской Федерации, в противоречие действующему законодательству Российской Федерации, а также сложившейся судебной практике.

2) В силу пункта 6 статьи 23 Закона в случае отпуска (самороспуска) Думы, а также при прекращении депутатских полномочий в связи с началом работы Думы нового созыва депутату Думы, осуществляющему свою деятельность на профессиональной постоянной основе, выплачивается пособие в размере ежемесячной оплаты труда депутата Думы до устройства на новое место работы в течение одного календарного года. Если на новом месте работы размер его заработной платы ниже прежнего, то производится доплата до уровня заработной платы по ранее занимаемой должности, но не более одного календарного года со дня прекращения депутатских полномочий. Выплата указанных в настоящей статье пособий и доплат осуществляются за счет средств областного бюджета, предусмотренных на финансирование Думы.

Как ранее отмечалось, в части 1 статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации к ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ним отношений относится принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих, в частности, обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников), порядок заключения, изменения и расторжения трудовых договоров.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации предусмотрена возможность принятия законов и иных нормативных правовых актов,

содержащих нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти (часть 2 статьи 6 данного Кодекса)

Однако вопросы установления гарантий, что имеет место в данном случае, относятся к полномочиям федеральных органов государственной власти и урегулированы Трудовым кодексом Российской Федерации, который предусматривает предоставление гарантий работникам только в период исполнения трудовых обязанностей (статьи 164, 165).

На основании изложенного следует, вышеуказанная норма областного Закона противоречит статьям 6, 64 Трудового кодекса Российской Федерации, создавая преимущества депутатам Думы при прекращении ими депутатских полномочий (окончания срока депутатских полномочий) в связи с началом работы Думы нового созыва, что выходит за пределы полномочий субъектов Российской Федерации в регулировании трудовых отношений

Аналогичная позиция изложена в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 13 октября 2010 г. № 72-Г10-12.

На основании изложенного, предлагаем привести указанные положения нормативного правового акта в соответствие с федеральным законодательством. Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

Заместитель начальника Управления



Е.Г. Карташова

Справочно:

**Извлечения из Закона Томской области от 07.03.2002 № 10-ОЗ
«О СТАТУСЕ ДЕПУТАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДУМЫ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ»**

Статья 23. Гарантии трудовых прав депутатов Думы

1. Денежное вознаграждение депутатов Думы, работающих на профессиональной постоянной основе, состоит из должностного оклада и надбавок к нему.

2. Депутату Думы, осуществляющему депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, предоставляется Председателем Думы ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 42 календарных дня с выплатой материального пособия в размере двойного денежного содержания.

3. Депутат Думы, осуществляющий депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности, в период срока своих полномочий не может быть по инициативе администрации уволен с работы (службы) за действия, связанные с осуществлением депутатских полномочий, без согласия Думы.

Отпуск депутату Думы, осуществляющему депутатскую деятельность без отрыва от основной деятельности, предоставляется администрацией организации по месту работы (службы) в срок, указанный в письменном заявлении депутата Думы (в том числе с разделением отпуска на части).

4. Срок полномочий депутата Думы, осуществляющего свою деятельность на профессиональной постоянной основе, засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. При этом непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии поступления на работу или службу в течение трех месяцев после прекращения депутатских полномочий.

5. Депутату Думы, осуществляющему депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, по окончании срока его полномочий предоставляется прежняя работа (должность) по предыдущему месту работы, а при ее отсутствии другая равноценная работа (должность) по прежнему месту работы или с его согласия в другой организации.

6. В случае роспуска (самороспуска) Думы, а также при прекращении депутатских полномочий в связи с началом работы Думы нового созыва депутату Думы, осуществляющему свою деятельность на профессиональной постоянной основе, выплачивается пособие в размере ежемесячной оплаты труда депутата Думы до устройства на новое место работы в течение одного календарного года. Если на новом месте работы размер его заработной платы ниже прежнего, то производится доплата до уровня заработной платы по ранее занимаемой должности, но не более одного календарного года со дня прекращения депутатских полномочий. Выплата указанных в настоящей статье пособий и доплат осуществляются за счет средств областного бюджета, предусмотренных на финансирование Думы.

(в ред. Закона Томской области от 13.08.2002 N 57-ОЗ)

Извлечения из Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ

**ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Статья 26.3.1. Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения

(введена Федеральным [законом](#) от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им в соответствии с [пунктом 7](#) статьи 26.3 настоящего Федерального закона, с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами. Указанные федеральные законы могут содержать положения, предусматривающие:

порядок согласования участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия;

(в ред. Федерального [закона](#) от 18.10.2007 N 230-ФЗ)

возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти Российской Федерации указанных полномочий.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения по решению вопросов, не указанных в [пункте 2](#) статьи 26.3 настоящего Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование полномочий, предусмотренное настоящей статьей, не является обязанностью субъекта Российской Федерации, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.