

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статью 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Проект федерального закона "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статью 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - проект федерального закона) разработан в целях урегулирования отношений, возникающих при осуществлении депутатской деятельности депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований (далее - депутаты).

Согласно пункту 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ) депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может осуществлять депутатскую деятельность, в том числе без отрыва от основной деятельности.

Частью 5 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) установлено, что депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе.

При этом на уровне федерального законодательства отсутствует правовое регулирование особенностей осуществления депутатами своих полномочий без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе).

Вместе с тем частью 1 статьи 170 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрена 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 Трудовым кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами эти обязанности должны исполняться в рабочее время.

Федеральный закон № 184-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ не содержат корреспондирующих с указанной нормой положений.

Кроме того, не определен временной период, в течение которого депутату гарантируется сохранение основного рабочего места (должности) при осуществлении депутатской деятельности, что приводит к неоднозначному пониманию подходов к применению положений указанных федеральных законов на практике.

В то же время согласно части 1 статьи 13 Федерального закона № 184-ФЗ гарантии деятельности депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются конституцией (уставом) и законом субъекта Российской Федерации. Аналогичные положения предусмотрены частью 5¹ статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой гарантии осуществления полномочий депутата выборного органа местного самоуправления устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации.

В большинстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образований законодательно не определена продолжительность сохранения основного рабочего места (должности) депутатов при осуществлении полномочий депутата на непостоянной основе.

В субъектах Российской Федерации, в которых данный вопрос урегулирован в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, продолжительность периода, в течение которого за депутатом сохраняется основное рабочее место (должность), устанавливается, как правило, в пределах от двух до шести рабочих дней в месяц.

Минимальная продолжительность обозначенного периода, в частности, составляет не менее двух рабочих дней в месяц и установлена в Удмуртской Республике и Республике Дагестан (Закон Удмуртской Республики от 29 февраля 2008 г. № 1-РЗ "О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики", Регламент Народного Собрания Республики Дагестан, утвержденный постановлением Народного Собрания Республики Дагестан от 28 сентября 1995 г.). При этом данный подход позволяет обеспечить совмещение осуществления основной деятельности и полномочий депутата без снижения эффективности, что согласно информации, полученной

от уполномоченных представителей аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти данных субъектов Российской Федерации, подтверждается многолетней практикой.

На период до четырех, пяти, шести рабочих дней ежемесячно установлена продолжительность сохранения основного места работы (должности) на время исполнения полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Республики Тыва, Курской области, г. Москве (Закон Республики Тыва от 17 января 2011 г. № 287 ВХ-1 "О статусе депутата Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва", Закон Курской области от 5 июля 1997 г. № 17-ЗКО "О статусе депутата Курской областной Думы", Закон города Москвы от 13 июля 1994 г. № 14-60 "О статусе депутата Московской городской Думы").

Относительно практики установления продолжительности сохранения основного места работы (должности) депутатов представительных органов муниципальных образований на период депутатской деятельности следует также отметить неурегулированность данного вопроса в большинстве муниципальных образований и аналогичные подходы к решению данного вопроса при определении обозначенной продолжительности.

В целях обеспечения единых подходов к установлению порядка осуществления полномочий депутатов без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе), а также учитывая подходы к правовому урегулированию данного вопроса, сложившиеся в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, проектом федерального закона предлагается установить продолжительность гарантируемого периода, в течение которого за депутатами, осуществляющими свои полномочия без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе), сохраняется место работы (должность) на период осуществления полномочий депутата, - не менее двух и не более шести рабочих дней в месяц.

Продолжительность сохранения места работы (должности) на период, необходимый для осуществления полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти отдельного субъекта Российской Федерации, будет определяться законом соответствующего субъекта Российской Федерации, а депутата представительного органа отдельного муниципального образования уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации в обозначенных пределах.

Вместе с тем изменение существующего порядка сохранения заработной платы по основному месту работы депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и депутата представительного органа муниципального образования положениями проекта федерального закона не предусматривается.

Положения статей 165 и 170 Трудового кодекса Российской Федерации не содержат норм, обязывающих работодателя сохранять заработную плату работникам, являющимся депутатами, на период исполнения государственных или общественных обязанностей.

При этом частью 2 статьи 165 и частью 2 статьи 170 Трудового кодекса Российской Федерации установлено, что государственный орган или общественное объединение, которые привлекли работника к исполнению государственных или общественных обязанностей, выплачивают работнику за время исполнения этих обязанностей компенсацию в размере, определенном Трудовым кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации либо решением соответствующего общественного объединения.

Руководствуясь обозначенными положениями Трудового кодекса Российской Федерации, а также на основании положений пункта 1 статьи 11 Федерального закона № 184-ФЗ и пункта 51 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе установить компенсации указанным категориям лиц, выплачиваемые за счет средств соответствующих бюджетов, что подтверждается правоприменительной практикой.

Так, например, статьей 39 закона Алтайского края от 4 декабря 2000 г. № 76-ЗС "О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания" установлено, что за участие в заседании постоянного комитета, комиссии, постоянного депутатского объединения, сессии Алтайского краевого Законодательного Собрания, выполнение иных депутатских полномочий в Алтайском краевом Законодательном Собрании на основании письменного вызова Алтайского краевого Законодательного Собрания, если заработная плата (денежное содержание) депутата по месту основной работы не сохраняется, ему выплачивается денежная компенсация. Денежная компенсация выплачивается за счет средств краевого бюджета, предусмотренных на содержание Алтайского краевого Законодательного Собрания, ежемесячно из расчета 1,05 денежного вознаграждения депутата, установленного статьей 3 закона Алтайского края от 9 декабря 2005 г.

№ 120-ЗС "О государственных должностях Алтайского края", за число рабочих дней, в течение которых депутат выполнял свои депутатские полномочия.

В соответствии с частью 1-1 статьи 22 Закона Республики Коми от 27 декабря 2006 г. № 140-РЗ "О статусе депутата Государственного Совета Республики Коми" депутат, осуществляющий свои полномочия без отрыва от основной деятельности, на период освобождения от выполнения производственных или служебных обязанностей по месту основной работы или службы имеет право на компенсационную выплату. Размер компенсационной выплаты определяется исходя из размера месячного денежного содержания депутата, работающего на профессиональной постоянной основе, пропорционально количеству дней освобождения от выполнения производственных или служебных обязанностей по месту основной работы или службы депутата. Порядок и условия предоставления указанной компенсационной выплаты определяются Председателем Государственного Совета Республики Коми.

Таким образом, проектируемые положения проекта федерального закона не возлагают дополнительную финансовую нагрузку на работодателя и одновременно обеспечивают большую независимость депутатов.

Как было отмечено Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 16 января 2007 г. № 160-О-П при рассмотрении вопроса о конституционности ряда положений избирательного законодательства, обеспечение полномочий избирательных комиссий и их членов приобретает, по существу, статус гарантии избирательных прав граждан, а потому федеральный законодатель был вправе обязать работодателя освободить на период подготовки и проведения выборов или референдума работника - члена избирательной комиссии от исполнения трудовых обязанностей с сохранением за ним основного места работы (должности), а также ограничить работодателя в праве увольнять или переводить такого работника на другую работу (статьи 165 и 170 Трудового кодекса Российской Федерации, статья 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации").

При этом Конституционным Судом Российской Федерации было отмечено, что законодатель, руководствуясь необходимостью достижения целей, связанных с обеспечением реализации гражданами конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, вправе устанавливать определенные ограничения в осуществлении работодателями их прав и экономических свобод, что само по себе не может рассматриваться как нарушение норм Конституции

Российской Федерации, однако законодатель обязан соблюдать принцип соразмерности вводимых им ограничений конституционно значимым целям и не допускать искажения существа прав работодателя как стороны соответствующего трудового правоотношения.

Таким образом, проект федерального закона, которым предлагается установить четкие временные параметры реализации работником депутатских полномочий, направлен на обеспечение баланса интересов как работника, так и работодателя.

Следует отметить, что в отличие от иных государственных или общественных обязанностей, например, участие в уголовном или гражданском судопроизводстве, осуществление депутатской деятельности носит плановый характер и работодатель может заранее спланировать свою производственную деятельность таким образом, чтобы минимизировать последствия отсутствия на работе того или иного работника, перераспределяя численность работников, корректируя направления деятельности своих структурных подразделений и трудовые функции работников.

Кроме того, работодатель вправе принять на работу на условиях срочного трудового договора нового работника на время исполнения государственных или общественных обязанностей прежним работником, при этом, как уже отмечалось, в период отсутствия на работе в связи с исполнением государственных или общественных обязанностей заработная плата работнику не выплачивается.

Таким образом, по мнению Минтруда России, проектом федерального закона предусмотрен необходимый баланс интересов, обеспечивающий, с одной стороны, достижение конституционно значимых публичных целей, связанных с реализацией работником депутатских полномочий, с другой стороны, обеспечение прав работодателя как стороны соответствующего трудового правоотношения, что было подтверждено социальными партнерами в Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Принятие проекта федерального закона позволит обеспечить надлежащие условия для беспрепятственного осуществления полномочий депутатами без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе), а также будет способствовать повышению эффективности деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований.

Положения законопроекта соответствуют положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.