



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Аппарата Законодательного Собрании города Севастополя

299011; г. Севастополь, ул. Ленина, 3; каб. 44; тел.+7(8692) 54-13-39

к № 03-19/120 взамен от 03.07.2015,
внесенному депутатами
Законодательного Собрании города
Севастополя
Посметным В.А., Валисом И.В.,
Чалым М.М.,
Кругловым Ю.И., Караваевым А.В.

14 июля 2015 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/210-ЮУ

на проект закона города Севастополя «О правовых актах города Севастополя»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрании города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую, антикоррупционную, лингвистическую и юридико-техническую экспертизы проекта закона города Севастополя «О правовых актах города Севастополя» (далее – законопроект).

Основание для проведения экспертиз законопроекта: статьи 9, 10 Закона города Севастополя от 3 июня 2014 года № 24-ЗС «О законах города Севастополя и постановлениях Законодательного Собрании города Севастополя», статья 28 Регламента Законодательного Собрании города Севастополя.

Предметом правового регулирования законопроекта являются правоотношения в сфере разработки, принятия правовых актов города Севастополя.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- 3) Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

4) Федеральный закон от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

5) Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

На уровне субъекта федерации города Севастополя данные правоотношения регулируются Уставом города Севастополя, Законом города Севастополя от 3 июня 2014 года № 24-ЗС «О законах города Севастополя и постановлениях Законодательного Собрания города Севастополя» (далее – Закон № 24), Законом города Севастополя Закон г. Севастополя от 11 июня 2014 г. № 30-ЗС «О противодействии коррупции в городе Севастополе», Законом города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя», Регламентом Законодательного Собрания города Севастополя, утвержденном постановлением Законодательного Собрания от 30 октября 2014 года № 15, Постановление Правительства Севастополя от 3 апреля 2015 года № 269-ПП «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов города Севастополя и экспертизы нормативных правовых актов города Севастополя», Постановление Правительства Севастополя от 31 декабря 2014 г. № 718 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Губернатора Севастополя и Правительства города Севастополя».

I. По представленному законопроекту у Юридического управления имеются следующие замечания правового характера.

1. Законопроектом устанавливаются система правовых актов, принимаемых (издаваемых) в городе Севастополе, требования к их разработке, экспертизе, принятию, опубликованию, вступлении в силу, реализации, систематизации. Тем самым, предмет регулирования данным законопроектом в целом совпадает с предметом регулирования действующего Закона города от 3 июня 2014 года № 24-ЗС «О законах города Севастополя и постановлениях Законодательного Собрания города Севастополя». Также положения законопроекта регулируют отдельные правовые вопросы, отраженные в иных законах города Севастополя.

На данном основании следует при принятии данного закона признать утратившим силу Закон города от 3 июня 2014 года № 24-ЗС «О законах города Севастополя и постановлениях Законодательного Собрания города Севастополя» (включив такое положение в заключительные положения законопроекта); другие законы города Севастополя, а также Регламент Законодательного Собрания города Севастополя – при необходимости привести в соответствие с данным законом (в частности, исключить дублирование отдельных норм, относящихся к разработке, экспертизе, принятию, опубликованию, вступлении в силу, реализации правовых актов города Севастополя).

Соответственно, следует исключить ссылки на Закон города от 3 июня 2014 года № 24-ЗС «О законах города Севастополя и постановлениях Законодательного Собрания города Севастополя» в тексте законопроекта (статья 19).

2. В пункте 1 части 1 статьи 1 законопроекта следует использовать название акта, принимаемого на референдуме, а именно «решение, принятое на референдуме»

(статья 73 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

3. В статье 1 дано определение правотворчества, а статьей 2 законопроекта устанавливаются общие принципы правотворчества. В данных положениях следует указать, что данными нормами законопроекта регулируются вопросы правотворчества в городе Севастополе. При этом принципы правотворчества, указываемые в статье 2, являются по своему содержанию общими принципами правотворчества в Российской Федерации.

4. Следует уточнить содержание положений пункта 10 статьи 1 и частей 1, 2 статьи 9 законопроекта. В пункте 10 статьи 1 следует дать только определение понятия «финансово-экономическое обоснование», без указания требований к его содержанию. В статье 9, наоборот, следует исключить дублирование определения понятия «финансово-экономическое обоснование». При этом там же следует уточнить, какие именно расчеты представляются в составе финансово-экономического обоснования.

5. В части 2 статьи 6 законопроекта следует уточнить редакцию данной части, в том числе второго предложения, определив, что разработка проектов соответствующих постановлений Законодательного Собрания может осуществляться как в соответствии с планом, так и во внеплановом порядке (избегая оборота «не исключает возможности»).

6. В части 1 статьи 7 законопроекта следует либо указать всех субъектов законодательной инициативы, либо использовать общую формулировку «лица, обладающие правом законодательной инициативы».

7. Положения статьи 10 следует согласовать с положениями законопроекта «Об осуществлении общественного контроля в городе Севастополе».

8. Частью 2 статьи 13 предусматривается использование возрастающей нумерации принятых законов города Севастополя и постановлений Законодательного Собрания города Севастополя в течение года. Такой порядок нумерации отличается от действующего в настоящее время. Следует урегулировать вопрос о начале применения нового порядка нумерации (с 1 января определенного года).

9. Следует уточнить формулировку части 2 статьи 14 законопроекта в части участия лиц, обладающих познаниями в различных областях науки. Следует уточнить, возможно ли участие таких лиц, обладающих специальными знаниями в соответствующей области, в любом виде проводимой экспертизы (а не только в комплексной).

10. В статьях 17, 18 законопроекта следует уточнить вопрос о антикоррупционной экспертизе поправок к законопроектам, учитывая особый порядок внесения поправок к законопроектам согласно Регламенту Законодательного Собрания.

11. Следует уточнить положение части 7 статьи 18 законопроекта о сроках подачи заключения независимой антикоррупционной экспертизы, так как в данной части указываются одновременно два конечных срока подачи заключения.

12. В части 2 статьи 19 следует уточнить формулировку в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: «принятие законов города Севастополя для реализации решений,

принятых на референдуме города Севастополя». Аналогичное уточнение следует внести в части 2, 3, 5 статьи 24, части 3 статьи 25 законопроекта.

13. Все положения законопроекта (статья 20, статья 28, часть 2 статьи 31, пунктов 8 (раздела II приложения 2), 16, 17 (раздела III приложения 2) о публикации нормативных правовых актов следует уточнить в соответствии с соответствием с планируемым порядком такого опубликования.

14. При этом часть 5 статьи 20 следует исключить, так как определение официальных печатных и иных органов Законодательного Собрания не относится к предмету регулирования данного законопроекта.

15. Положения статьи 21 о порядке и сроках вступления в силу правовых актов в городе Севастополе следует привести в соответствие с частью 4 статьи 22 Устава города Севастополя.

16. Следует исключить часть 8 статьи 25 законопроекта, поскольку вопрос об утрате силы правовых актов, вносящих изменения в правовые акты, утратившие силу – урегулирован частью 7 той же статьи; а в отношении правовых актов, вносящих изменения в правовые акты, не утрачивающие силу – действуют общие последствия утраты силы отдельных положений правовых актов.

17. Положения частей 4, 5 статьи 26 законопроекта не относятся к предмету данной статьи – систематизации правовых актов.

18. Положения частей 2 - 4 статьи 28 законопроекта следует отразить в статье 20 законопроекта и исключить из статьи 28, как дублирующие положения об официальной публикации правовых актов.

19. Следует уточнить вопрос о необходимости регламентирования данным законопроектом требований к пояснительной записке к проекту нормативного правового акта (приложение 1), учитывая различные основания принятия нормативных правовых актов и их содержание, что может исключить необходимость отражать в пояснительной записке определенные вопросы (политическая, социально экономическая ситуация, механизм обеспечения реализации акта, краткое изложение основных положений акта и др.).

20. Пункт 4 раздела I приложения 2 к законопроекту следует исключить, так как согласно статье 26.3-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», нормативными правовыми актами субъектов федерации определяется только порядок оценки регулирующего воздействия, а ее цели определены непосредственно данной статьей Федерального закона.

II. В законопроекте коррупциогенных факторов не усматривается.

Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы: представленный законопроект требует доработки в части устранения замечаний правового характера, в том числе относительно признания утратившими силу и внесении изменений в нормативные правовые акты города Севастополя. В законопроекте коррупциогенных факторов не выявлено.

III. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о необходимости устранения следующих замечаний лингвистического характера.

1. С целью исключения из правовой нормы слов, не несущих дополнительного смысла, в пункте 9 статьи 1 слово «его» необходимо исключить.

2. В связи с требованием обеспечения по тексту законопроекта единообразия построения однородных логико-стилистических структур, необходимо в пункте 3 статьи 3 слово «их» исключить.

3. Для устранения нарушений логических отношений внутри грамматической конструкции части 4 статьи 4, в указанной правовой норме слова «федеральными законами» необходимо заменить словами «в соответствии с федеральными законами».

4. Поскольку законопроектом предлагается проводить несколько видов экспертиз нормативных правовых актов, в пункте 2 статьи 5 слово «экспертизы» необходимо заменить словом «экспертиз».

5. Учитывая построение грамматических конструкций, применяемых в федеральном законодательстве, Юридическое управление рекомендует:

1) в части 4 статьи 7 слова «установлены настоящим Законом (приложение 1)» заменить словами «установлены приложением 1 к настоящему Закону»;

2) в части 1 статьи 8 слова «(приложение 2)» заменить словами «, установленных приложением 2 к настоящему Закону».

6. Изучив, правовые нормы, изложенные в частях 4, 5 и 6 статьи 9 законопроекта, Юридическое управление приходит к выводу о необходимости уточнения финансового органа, указанного в данных структурных единицах законопроекта поскольку наименование данного органа в частях различное.

Также для улучшения восприятия правовой нормы, изложенной в части 5 статьи 9, устранения нарушения логических связей слов в данной норме необходимо:

1) в абзаце первом слова «в котором» заменить словами «которое содержит одно из следующих сведений:»;

2) в пункте 1 слова «согласовывает проект» заменить словами «согласование проекта»;

3) абзац первый пункта 2 изложить в следующей редакции:

«2) согласование проекта при условии изменений показателей (параметров и характеристик):»;

4) подпункт «б» пункта 2 изложить в следующей редакции:

«б) бюджета очередного финансового года и планового периода».

Кроме того, при написании нормативных правовых актов наименование населенного пункта некорректно указывать без определения его типа, что нарушено в частях 5 и 6 статьи 9 и требует устранения.

7. Для уточнения правовых норм:

1) часть 9 статьи 12 после слов «относящимся к» дополнить словом «более»;

2) часть 1 статьи 15 после слова «пунктуационных» дополнить словами «, логических и стилистических»;

3) часть 2 статьи 15 после слова «законодательству,» дополнить словами «Уставу города Севастополя,»;

4) часть 4 статьи 17 после слова «иных» дополнить словом «нормативных»;

5) в статье 20:

а) часть 2 после слова «официальном» дополнить словом «печатном»;

б) часть 4 после слова «официальных» дополнить словом «печатных», слова «, утвержденных постановлением последнего,» исключить.

в) в части 8:

слова «в информационно-коммуникационной сети» заменить словами «в информационно-коммуникационных сетях»;

слова «разосланы органам государственной власти, органам местного самоуправления муниципальных образований» заменить словами «направлены органам государственной власти, органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Севастополе»;

б) в статье 24:

а) в части 1 слова «в который необходимо внести изменения,» исключить;

7) в части 7 слово «соответственно» исключить;

8) часть 2 статьи 31 после слов «публикуются в официальных» дополнить словом «печатных»;

9) в приложении 1 к законопроекту:

а) подпункт 2 пункта 1 изложить в следующей редакции:

«2) состояние политической, социально-экономической ситуации, ставшей основой для разработки нормативного правового акта;»;

б) пункт 2 после слов «принятию (изменению)» дополнить словами «признанию утратившими силу»;

10) абзац первый пункта 9 раздела II приложения 2 изложить в следующей редакции:

«9. Уведомление должно содержать:».

8. Изучив правовые нормы, изложенные в статьях 16 и 18, Юридическое управление считает целесообразным:

1) статью 16 изложить в следующей редакции:

«Статья 16. Независимая общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов

В целях учета общественного мнения в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством города Севастополя, может проводиться независимая общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов.»;

2) часть 1 статьи 18, с учетом того, что представленный законопроект не определяет порядок аккредитации физических и юридических лиц для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов города Севастополя, а также с учетом правовой нормы части 1 статьи 16, изложить в следующей редакции:

«1. В порядке, установленном Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и настоящим Законом, физическими и юридическими лицами, аккредитованными в соответствии с федеральным законодательством, может проводиться независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов города Севастополя.».

9. Изучив правовую норму, изложенную в части 2 статьи 22, Юридическое управление приходит к выводу о необходимости уточнения вида правовых актов, которые указаны как исключения в данной норме.

10. Смысловая составляющая правовой нормы, изложенной в части 5 статьи 28 такова, что в виде сборников нормативных правовых актов могут издаваться только тексты нормативных правовых актов с внесенными изменениями, тогда как имеются

нормативные правовые акты, в которые изменения могут не вноситься. В связи с изложенным указанная правовая норма требует уточнения.

11. При написании нормативных правовых актов рекомендуется использовать стойкие лингвистические конструкции, применяемые в определенных сферах права. В связи с тем, что термин «отсрочка» более приемлем для применения в нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения в области уголовного права, Юридическое управление рекомендует в подпункте 12 пункта 15 раздела III приложения 2 слово «отсрочки» заменить словами «особого порядка».

12. Для исключения тавтологии в правовой норме, в пункте 21 раздела III приложения 2 после слова «или» слово «ответственного» необходимо исключить.

13. С целью соблюдения логических связей внутри грамматической конструкции, подпункт 1 пункта 22 раздела III приложения 2 после слова «проведения,» дополнить предлогом «о».

IV. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о необходимости устранения следующих замечаний юридико-технического характера.

1. В случае использования в нормативном правовом акте контекстного сокращения какого-либо понятия, в дальнейшем по тексту указанного акта необходимо использовать только данное сокращение. В связи с тем, что к понятию «органы государственной власти города Севастополя» в пункте 6 статьи 1 применено контекстное сокращение «органы государственной власти», в пункте 3 статьи 3, абзаце первом части 5 статьи 4, в части 2 статьи 32 после слов «государственной власти» слова «города Севастополя» необходимо исключить.

2. Анализ законопроекта показал, что к понятию «органы местного самоуправления в городе Севастополе» контекстное сокращение не применялось. В связи с чем, указанное понятие в тексте законопроекта и в текстах приложений к законопроекту необходимо привести в соответствие с Законом города Севастополя от 30 декабря 2014 года № 102-ЗС «О местном самоуправлении в городе Севастополе».

3. Изучив правовые нормы, изложенные в абзаце первом части 3 статьи 4 и в пункте 7 части 3 статьи 4, учитывая норму по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов о применении контекстного сокращения какого-либо понятия при его первом упоминании в тексте законопроекта, Юридическое управление приходит к выводу о необходимости внесения следующих изменений в указанные структурные единицы:

1) абзац первый части 3 статьи 4 изложить в следующей редакции:

«3. Правовые акты, принимаемые (издаваемые) высшим должностным лицом города Севастополя и органами исполнительной власти города Севастополя (далее – органы исполнительной власти) (должностными лицами) по юридической силе располагаются в следующем порядке:»;

2) пункт 7 части 3 статьи 4 изложить в следующей редакции:

«7) приказы, распоряжения органов исполнительной власти – правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти по вопросам связанным с реализацией полномочий, определенных положениями о соответствующих органах исполнительной власти города Севастополя и подписываемые их руководителями либо иными уполномоченными должностными лицами данных органов.»

4. В связи с тем, что абзац первый части 2 статьи 9 законопроекта частично дублирует пункт 10 статьи 1, Юридическое управление приходит к выводу о необходимости внесения в указанные структурные единицы следующих изменений:

1) с учетом необходимости уточнения правовой нормы пункта 10 статьи 1 в части вида расчетов в денежном выражении, включаемых в финансово-экономическое обоснование принятия нормативного правового акта, с учетом правовой нормы, изложенной в части 1 статьи 9, пункт 10 статьи 1 после слов «в денежном выражении» необходимо дополнить словами «расходов федерального бюджета, бюджета города Севастополя и (или) бюджетов внутригородских муниципальных образований в связи с реализацией нормативного правового акта, прекращением (отменой) действия других актов с установлением объема финансового обеспечения, расходов и доходов»;

2) с учетом правовой нормы пункта 10 статьи 1 законопроекта абзац первый части 2 статьи 9 изложить в следующей редакции:

«2. Финансово-экономическое обоснование основывается на содержащемся в пояснительной записке к проекту нормативного правового акта финансовом, экономическом и (или) статистическом анализе текущей ситуации, в том числе:».

5. В связи с тем, что правовые акты – это, в том числе и законы, а в соответствии с нормами по юридико-техническому оформлению законодательных актов положения законодательного акта, устанавливающего новое правовое регулирование, не должны содержать нормы, вносящие изменения в другие законодательные акты, поскольку не входят в предмет регулирования данного акта, не отражены в его наименовании, в пункте 8 части 1 статьи 11 слова «, направленные на внесение изменений, вытекающих из содержания правового акта, в ранее принятые правовые акты той же юридической силы, а также» необходимо либо исключить, либо изложить данную правовую норму таким образом, чтобы ее положения не применялись к законодательному акту.

6. Контекст пунктов 8 и 9 части 1 статьи 11 позволяет сделать вывод о необходимости исключения в данных нормах слова «нормативного».

7. Для соблюдения единообразного написания стилистических конструкций в нормативных правовых актах, в части 4 статьи 18 слова «и/или» заменить словами «и (или)».

8. В части 1 статьи 19 необходимо устранить нарушение норм юридико-технического оформления нормативных-правовых актов путем указания вида нормативного-правового акта в каждом отдельном случае.

9. Учитывая правовые нормы Устава города Севастополя, в части 3 статьи 21 слова «не ранее чем» необходимо исключить.

11. С целью приведения написания номеров структурных единиц нормативных правовых актов, в подпункте 3 пункта 6 раздела I приложения 2 к законопроекту слова «”1” и “2”» заменить словами «1 и 2», в пункте 11 раздела II цифру «”7”» заменить цифрой «7».

12. Также правовые нормы, изложенные в пунктах 17 и 20 раздела III приложения 2 к законопроекту, требует уточнения в части указания наименования субъекта, на официальном сайте которого размещается информация, указанная в данных нормах.

13. Для уточнения ссылки на структурную единицу, в подпункте 2 пункта 22 раздела III приложения 2 к законопроекту цифры «20» необходимо заменить цифрами «21».

14. Для соблюдения единства терминологического аппарата в законопроекте, в пункте 26 раздела III приложения 2 слова «публичных консультаций» заменить словами «публичного обсуждения».

15. Поскольку приложение 2 к законопроекту имеет категорию «порядок», в пункте 26 раздела III, в пунктах 31 и 32 раздела IV слова «настоящих Правил» необходимо заменить словами «настоящего Порядка».

Выводы лингвистической и юридико-технической экспертизы:
Юридическое управление приходит к выводу о необходимости устранения замечаний лингвистического и юридико-технического характера, указанных в данном заключении.

Обобщенный вывод:

- 1) представленный законопроект требует доработки в части устранения замечаний правового характера, в том числе относительно признания утратившими силу и внесении изменений в нормативные правовые акты города Севастополя;
- 2) в законопроекта коррупциогенных факторов не усматривается;
- 3) в представленном законопроекте необходимо устранить замечания лингвистического характера;
- 4) в представленном законопроекте необходимо устранить замечания юридико-технического характера.

Начальник Юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя

Е.А. Близнюк