



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя

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

к № 03-19/188 от 10.07.2015,
внесенному Губернатором
города Севастополя Меняйло С.И.

11 сентября 2015 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/240-ЮУ

на проект закона города Севастополя «Об основах промышленной политики
города Севастополя»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую, антикоррупционную, юридико-техническую и лингвистическую экспертизы проекта закона города Севастополя «Об основах промышленной политики 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 Собрания города Севастополя» (далее – Закон № 24-ЗС), статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Предметом правового регулирования законопроекта являются правоотношения, возникающие при формировании и реализации промышленной политики в городе Севастополе.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»;
- 3) Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

На уровне субъекта федерации города Севастополя данные правоотношения не урегулированы.

Порядок вступления в силу закона соответствует статье 22 Закона № 24-ЗС.

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

1. В положениях законопроекта используются понятия «промышленная политика города Севастополя» и «промышленная политика». Поскольку предметом регулирования законопроекта являются именно вопросы осуществления промышленной политики города Севастополя, в положениях законопроекта следует использовать именно данное понятие (за исключением случаев, когда речь идет непосредственно о федеральной промышленной политике).

2. Положениями статьи 4 законопроекта определены полномочия Правительства Севастополя и уполномоченных Правительством Севастополя органов исполнительной власти в сфере промышленной политики. С учетом Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации о внесении изменений (при необходимости) в региональные нормативные правовые акты в связи с принятием Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» и в целях его применения (далее Методические рекомендации), данных письмом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 27 марта 2015 года № НГ-6865/12 следует уточнить вопрос о целесообразности включения в состав указанных полномочий также и следующих полномочий конкретного органа исполнительной власти города Севастополя: заключать соглашения о реализации промышленной политики с Минпромторгом России; выступать учредителем регионального фонда развития промышленности; заключать специальные инвестиционные контракты; отвечать за информирование субъектов деятельности в сфере промышленности об имеющихся трудовых ресурсах и о потребностях в создании новых рабочих мест на территории субъекта Российской Федерации; обеспечивать предоставление информации в Государственную информационную систему промышленности. При этом и положениями статьи 13 законопроекта не определено, какой именно орган власти – Правительство Севастополя или иной уполномоченный им орган исполнительной власти – осуществляет заключения специального инвестиционного контракта, а положениями статьи 14 законопроекта не определено, какой именно орган осуществляет создание регионального фонда развития промышленности в городе Севастополе.

3. Также в части 1 статьи 4 законопроекта следует согласовать положения пунктов 4 и 8, одновременно содержащих полномочия по утверждению порядка предоставления мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, чтобы исключить дублирование изложения данных полномочий.

4. Положения части 2 статьи 7 законопроекта полностью дублируют положение части 2 статьи 10 Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 488-ФЗ). Каких-либо дополнительных особенностей предоставления субсидий субъектами деятельности в сфере промышленности, помимо установленных Федеральным законом, данным положением законопроекта не устанавливается. Соответственно, и оговорка, содержащаяся в части 3 статьи 7

законопроекта – полностью дублирует положения части 3 статьи 10 Федерального закона № 488-ФЗ.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2002 года по делу № 56-Г02-36 определено, что дублирование положений федерального закона в законе субъекта Российской Федерации может быть признано допустимым лишь при условии соблюдения принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, определением Верховного суда Российской Федерации от 15 августа 2012 года № 74-АПГ 12-10 установлено, что частичное воспроизведение федеральных положений законодательства может привести к иному правовому регулированию на региональном уровне, что не допускается законом.

Поэтому в данном и нижеуказанных положениях законопроекта следует исключить дублирование положений федерального законодательства.

5. В пункте 2 части 2 статьи 12 слова «в город Севастополь» исключить, так как, согласно Федеральному закону от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» импорт представляет собой ввоз товаров на территорию Российской Федерации, а не отдельных субъектов федерации.

6. Статьей 14 законопроекта регулируются вопросы создания и деятельности региональных фондов развития промышленности. С учетом Методических рекомендаций в субъекте федерации может создаваться единый государственный фонд развития промышленного данного субъекта федерации. На данном основании следует в названии статьи 14 и ее частях 1 – 3 название «региональные фонды развития промышленности» заменить названием «государственный фонд развития промышленности города Севастополя».

7. При этом данная статья содержит лишь нормы дозвоительного характера, допускающие возможность создания фондов развития промышленности в городе Севастополе. Если законопроектом предполагается обязательное создание такого фонда, следует изложить нормы данной статьи как императивные, которыми устанавливается, что в городе Севастополе создается государственный фонд развития промышленности города Севастополя, определяется его учредитель, организационно-правовая форма (автономное учреждение), органы управления, задачи и функции данного фонда.

8. Часть 1 статьи 15 законопроекта содержит определения понятия «индустриальный (промышленный) парк», которое дано в статье 3 Федерального закона № 488-ФЗ, что исключает необходимость дублирования данного определения.

9. Часть 1 статьи 16 законопроекта содержит определения понятия «промышленный кластер», которое дано в статье 3 Федерального закона № 488-ФЗ, что исключает необходимость дублирования данного определения.

10. В части 2 статьи 13 законопроекта установлено, что порядок заключения специального инвестиционного контракта Правительством Севастополя (или уполномоченным им органом) устанавливается нормативными

правовыми актами города Севастополя с учетом порядка заключения специального инвестиционного контракта, установленного Правительством Российской Федерации, и типовых форм, утвержденных Правительством Российской Федерации.

Тем самым, законопроектом предполагается альтернативность полномочий Правительства Севастополя и уполномоченного им органа.

В то же время к полномочиям исполнительных органов государственной власти города Севастополя, установленных статьей 4 законопроекта, в части установления соответствующего порядка заключения специального инвестиционного контракта в сфере промышленной политики, данным законопроектом не определено.

В законопроекте необходимо указывать конкретный орган, к полномочиям которого отнесено, в данном случае, принятие подзаконного акта. Такое полномочие, и, соответственно, вид акта, не могут быть установлены альтернативно.

11. Законопроект содержит положения, устанавливающие порядок заключения специального инвестиционного контракта Правительством Севастополя, таким образом, представленный законопроект затрагивает вопросы осуществления инвестиционной деятельности.

В соответствии с частью 7 статьи 7 Закона № 24-ЗС проекты законов города Севастополя, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия.

На данном основании необходимо провести оценку регулирующего воздействия данного законопроекта и представить в составе материалов к нему сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия, что предусмотрено статьей 7 Закона № 24-ЗС.

II. В представленном законопроекте коррупциогенные факторы не выявлены.

Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы: представленный законопроект содержит положения, дублирующие федеральное законодательство, что является недопустимым в законе субъекта; содержит замечания правового характера, требующие устранения; представленный законопроект подлежит оценке регулирующего воздействия. В представленном законопроекте коррупциогенные факторы не выявлены.

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

1. В представленном законопроекте встречаются случаи необоснованного использования разных словосочетаний в соответствующих падежах для обозначения одного и того же понятия:

1) «промышленная политика города Севастополя» (часть 1 статьи 1, абзац первый части 1 статьи 2, наименование статьи 5, абзац первый части 1 статьи 5 и так далее), «промышленная политика» (наименования статьей 2 и 3, абзац первый

и пункт 3, 8 статьи 3 и так далее), «промышленная политика в городе Севастополе» (пункт 10 части 2 статьи 4, часть 1 статьи 6);

2) «сфера промышленности города Севастополя» (пункт 4 части 1 статьи 4 и так далее), «сфера промышленности на территории города Севастополя» (пункт 4 части 2 статьи 4), «сфера промышленности в городе Севастополе» (пункт 5 части 2 статьи 4 и так далее), «сфера промышленности» (пункты 7 и 10 части 2 статьи 4 и так далее).

Вышеуказанная несогласованность терминов нарушает правило соблюдения единства терминологического аппарата в законодательном акте и требует устранения путем приведения всех вышеизложенных вариантов к единому написанию.

2. Поскольку части 2 статьи 4 субъект права законодательной инициативы наделяет определенным полномочиями множественные органы государственной власти, необходимо:

1) в пункте 2 слово «участвует» заменить словом «участвуют»;

2) в пункте 5 слово «разрабатывает» заменить словом «разрабатывают», слово «осуществляет» - словом «осуществляют».

Также в данной правовой норме имеется пунктуационная ошибка: в пункте 4 пунктуационный знак «запятая» после слова «Севастополе» необходимо исключить.

3. С целью исключения тавтологии в правовой норме абзаца первого статьи 9 представленного законопроекта, в указанной структурной единице после слова «научно-технической» слово «деятельности» необходимо исключить.

4. Для улучшения логических отношений внутри грамматической конструкции:

1) в пункте 5 статьи 9 слова «или критическим технологиям» заменить словами «или к критическим технологиям»;

2) абзац первый статьи 11 изложить в следующей редакции:

«Предоставление субъектам деятельности в сфере промышленности органами государственной власти города Севастополя, органами местного самоуправления в городе Севастополе поддержки в области развития кадрового потенциала может осуществляться в виде:»;

3) в пункте 1 статьи 11:

а) слова «поддержки организаций, осуществляющих» заменить словами «предоставления организациям, осуществляющим»;

б) слова «, посредством предоставления» исключить;

4) в части 2 статьи 13 слово «соответственно» исключить.

5. С целью устранения случая использования слова без учета его семантического значения, в пункте 4 статьи 11 слова «дуального образования» необходимо заменить словами «дуального обучения» либо «дуальной системы образования».

6. Присоединительные члены предложения имеют характер сведений добавочных, сообщаемых попутно, в дополнение к содержанию основного высказывания. Такие члены предложения выделяются запятыми и обычно вводятся словами и сочетаниями слов (частицами, союзами или их сочетанием). На

основании изложенного выше правила, в части 1 статьи 16 присоединительный член предложения «в том числе» необходимо обособить пунктуационными знаками «запятая».

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

1. Учитывая нормы написания реквизитов федеральных законов, с целью соблюдения единства оформления юридико-технических аспектов законодательных актов города Севастополя;

1) в части 1 статьи 1 слова «31.12.2014 №488-ФЗ» необходимо заменить словами «31 декабря 2014 года № 488-ФЗ»;

2) в части 3 статьи 14 слова «03.11.2006 №174-ФЗ» заменить словами «3 ноября 2006 года № 174-ФЗ».

2. Руководствуясь Законом города Севастополя от 30 декабря 2014 года № 102-ЗС «О местном самоуправлении в городе Севастополе», Юридическое управление рекомендует в части 1 статьи 1, в пункте 5 статьи 3, в части 1 статьи 6, в абзаце первом статьи 9, в абзаце первом статьи 10 слова «органами местного самоуправления города Севастополя» заменить словами «органами местного самоуправления в городе Севастополе».

3. Поскольку законы и нормативные правовые акты в совокупности составляют законодательство, Юридическое управление считает целесообразным:

1) в пункте 8 части 2 статьи 4 слова «установленных настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами города Севастополя» заменить словами «законодательством города Севастополя»;

2) в пункте 11 части 2 статьи 4 слова «настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами города Севастополя» заменить словами «законодательством города Севастополя».

4. В связи с тем, что при внесении изменений в законодательный акт, содержащий такие структурные единицы как абзацы, возникают значительные трудности в части пересчета абзацев в случае дополнения правовой нормы новым абзацем или признании какого-либо абзаца утратившим силу, при написании нормативных правовых актов следует избегать изложения правовой нормы с абзацного отступа. В связи с чем, в части 1 статьи 5, в части 1 статьи 16, в пункте 5 части 3 статьи 17 имеющиеся абзацы изложить в виде частей и пунктов, изменив нумерацию имеющихся частей и пунктов в соответствии с текущей.

5. В систему законодательства Российской Федерации включаются все нормативные правовые акты, в том числе и субъектов Российской Федерации, образующие единую цельную систему. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», законодательство одного из субъектов Российской Федерации не может регламентировать какие-либо правоотношения другого субъекта Российской Федерации. На основании изложенного:

1) часть 1 статьи 7 изложить в следующей редакции:

«1. Финансовая поддержка субъектам деятельности в сфере промышленности предоставляется в формах, предусмотренных федеральным законодательством с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «О промышленной политике в Российской Федерации» и состояния отдельных отраслей промышленности.»;

2) в части 2 статьи 7 слова «с бюджетным законодательством Российской Федерации» заменить словами «федеральным законодательством в бюджетной сфере»;

3) в пункте 4 части 2 статьи 7 слова «законодательством Российской Федерации» заменить словами «федеральным законодательством»;

4) в части 4 статьи 7 слова «законодательством о налогах и сборах Российской Федерации и города Севастополя» заменить словами «федеральным законодательством и законодательством города Севастополя о налогах и сборах»;

5) в части 2 статьи 14 и в части 1 статьи 15 слова «законодательством Российской Федерации» заменить словами «федеральным законодательством».

8. Во избежание возможных расхождений в толковании срока вступления законодательного акта в силу целесообразно применять формулировку статьи 5 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания. В связи с чем, в статье 18 законопроекта слова «через 10» необходимо заменить словами «по истечении десяти».

Выводы лингвистической и юридико-технической экспертизы: представленный законопроект содержит замечания лингвистического и юридико-технического характера, требующие устранения.

Обобщенный вывод:

1) представленный законопроект содержит положения, дублирующие федеральное законодательство, что является недопустимым в законе субъекта; содержит замечания правового характера, требующие устранения;

2) необходимо провести оценку регулирующего воздействия данного законопроекта и представить в составе материалов к законопроекту сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия;

3) в представленном законопроекте коррупциогенные факторы не выявлены;

4) представленный законопроект содержит замечания лингвистического характера, требующие устранения;

5) представленный законопроект содержит замечания юридико-технического характера, требующие устранения.

Начальник Юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя

Е.А. Близнюк