



ПРОКУРАТУРА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОКУРАТУРА
ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

Законодательное Собрание
города Севастополя

ул. Павличенко, 1, г. Севастополь, 299011

09.07.2018 № 22/1-13-2018

ПРОТЕСТ

на ч. 2 ст. 1, п.п 1, 3 ст. 5, ч. 6 ст. 6, п. 3 ч. 1, пп. «а» п. 1, пп. «в» п. 2, п. 3 ч. 3 ст. 8, ч.ч. 5-7 ст. 10, п. 7 ч. 1 ст. 13, ч. 1 ст. 15, ч.ч. 3, 8 ст. 19, ч. 3 ст. 20, ч.ч. 3, 4, 6 ст. 22, п. 1 ч. 2 ст. 23, ч.ч. 3, 4 ст. 26, ч. 1 ст. 28, ст. 30, ч.ч. 1, 3 ст. 31, ст. 35, п. 3 ч. 1 ст. 40 Закона города Севастополя от 05.08.2014 № 53-ЗС «О муниципальной службе в городе Севастополе», приложения 1, 2, 3, 4, 5 к нему

Закон города Севастополя от 05.08.2014 № 53-ЗС «О муниципальной службе в городе Севастополе» (далее – Закон города Севастополя № 53-ЗС) принят в целях регулирования отношений в сфере организации муниципальной службы города Севастополя. Отдельные положения данного Закона противоречат федеральному законодательству.

Основным поводом для принесения настоящего протеста послужило длительное бездействие органов государственной власти города Севастополя по приведению в соответствие с федеральным и региональным законодательством системы денежного содержания муниципальных служащих города Севастополя, несмотря на ранее принятые меры прокурорского реагирования, заключения и информации прокуратуры города, направленные на обеспечение законности в сфере оплаты труда государственных и муниципальных служащих города Севастополя.

Согласно ст. 22 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с

АД № 005179

Прокуратура города Севастополя
№22/1-13-2018/Ил3537-18

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ
СОБРАНИЕ
города Севастополя
Входящий № 12 июля 2018 г.

законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Таким образом, федеральное законодательство допускает установление отдельных элементов системы оплаты труда муниципальных служащих региональными законами, однако такое регулирование в любом случае должно учитывать бюджетные возможности муниципалитетов и гарантировать муниципальным служащим право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания (п. 2 ч. 1 ст. 23 Федерального закона № 25-ФЗ).

Частью 1 ст. 28 Закона города Севастополя № 53-ЗС и приложением № 1 к нему прямо установлены размеры должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения, что фактически предопределяет систему денежного содержания муниципальных служащих.

Вместе с тем данная система не учитывает существующие нормы формирования бюджетных расходов на оплату труда муниципальных служащих, является декларативной и в отличие от системы оплаты труда государственных гражданских служащих города Севастополя с 2015 г. в соответствии с данными нормативами не приводилась.

С учетом особенностей организации бюджетного процесса во внутригородских муниципальных образованиях города Севастополя расходы местных бюджетов на оплату труда муниципальных служащих в 2018 г. сформированы на основании нормативов, утвержденных постановлением Правительства Севастополя от 21.12.2017 № 975-ПП. В расчет данных нормативов заложена предельная штатная численность муниципальных служащих согласно постановлению Правительства Севастополя от 10.02.2015 № 81-ПП и среднемесячный норматив фонда оплаты труда в размере 30,4 тыс. рублей.

Бездействие органов государственной власти города Севастополя в части внесения в Закон города Севастополя № 53-ЗС изменений, учитывающих существующие уровни бюджетного финансирования расходов на оплату труда, приводит к тому, что муниципальные образования города Севастополя не имеют возможности выплачивать денежное содержание в соответствии с требованиями регионального закона и вынуждены применять меры по экономии фондов оплаты труда путем сокращения выплат или резервирования штатных единиц, что противоречит п. 2 ч. 1 ст. 23 Федерального закона № 25-ФЗ.

Кроме того, в Законе города Севастополя № 53-ЗС выявлены иные нормы, не соответствующие федеральному законодательству, а также требующие актуализации с учетом изменений правового регулирования и с целью соблюдения правил юридической техники.

Часть 2 ст. 1, ч. 6 ст. 6 Закона города Севастополя № 53-ЗС противоречат ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», поскольку предусматривают возможность отнесения должности председателя, заместителя председателя и аудиторов

контрольно-счетного органа к муниципальным должностям только на основании нормативного правового акта представительного органа местного самоуправления, в то время как согласно федеральному законодательству такое решение определяется законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Пункты 1 и 3 ст. 5 Закона города Севастополя № 54-ЗС не соответствуют п.п. 1 и 3 ст. 5 Федерального закона № 25-ФЗ (в ред. федеральных законов от 30.06.2016 № 224-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ).

Частью 2 ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ (в ред. Федерального закона от 30.06.2016 № 224-ФЗ) установлено, что квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимым для замещения должностей муниципальной службы, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. Квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего его должностной инструкцией. Должностной инструкцией муниципального служащего могут также предусматриваться квалификационные требования к специальности, направлению подготовки.

Из анализа приведенных законоположений следует, что в законах субъектов Российской Федерации могут устанавливаться типовые квалификационные требования только к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимым для замещения должностей муниципальной службы.

Квалификационные требования к знаниям и умениям, специальности, направлению подготовки устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно в должностной инструкции муниципального служащего.

В этой связи, противоречит федеральному законодательству пп. «а» п. 1 ч. 3 ст. 8 Закона города Севастополя № 53-ЗС в части установления требований к направлению профессиональной подготовки, а также п. 3 ч. 3 данной статьи, устанавливающий требования к профессиональным знаниям и навыкам. Аналогичные нормы региональных законов ранее признавались недействующими Верховным Судом Российской Федерации (определение от 02.10.2013 № 21-АПГ13-3).

Пункт 3 ч. 1 ст. 8 Закона города Севастополя № 53-ЗС не соответствует актуальной редакции ч. 1, ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ с точки зрения наименования квалификационных требований к знаниям и умениям, специальности, направлению подготовки.

Не соответствует установленному п. 1 ст. 5 Федерального закона № 25-ФЗ принципу единства основных квалификационных требований для замещения

должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы пп. «в» п. 2 ч. 3 ст. 8 Закона города Севастополя № 53-ЗС, поскольку не учитывает, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12.10.2017 № 478 для ведущих должностей федеральной государственной гражданской службы исключены квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки.

Применительно к ч.ч. 5 - 7 ст. 10 Закона города Севастополя № 53-ЗС следует отметить, что действующее законодательство не предусматривает установление квалификационных разрядов муниципальных служащих. Кроме того, требуют актуализации формулировки данных норм с учетом действующих наименований правовых актов (их разделов), устанавливающих соотношение должностей различных видов государственной службы.

Необходимо рассмотреть вопрос о приведении ч. 6 ст. 10 Закона города Севастополя № 53-ЗС в соответствие с п. 22 Положения о присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 11, которым установлен иной принцип присвоения первого классного чина гражданской службы гражданам, имеющим классные чины и специальные звания, полученные на других видах государственной службы.

В ч. 21 ст. 10 и ст. 11 Закона города Севастополя № 53-ЗС имеются дублирующие нормы.

Не соответствуют актуальным требованиям Федерального закона № 25-ФЗ (п. 7 ч. 1 ст. 11, ч. 4 ст. 18, п. 3 ст. 32) следующие нормы Закона города Севастополя № 53-ЗС, устанавливающие порядок получения муниципальными служащими дополнительного профессионального образования: п. 7 ч. 1 ст. 13, ч. 6 ст. 22, п. 3 ч. 1 ст. 40, пп. 3 п. 18, пп. 2 п. 21, п. 22 Типового положения о проведении аттестации муниципальных служащих (приложение 5).

В ч. 1 ст. 15, ч. 3 ст. 20 Закона города Севастополя № 53-ЗС необходимо внести дополнения, учитывающие обязанность муниципальных служащих по предоставлению сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых гражданин, претендующий на замещение должности муниципальной службы, муниципальный служащий размещали общедоступную информацию, а также данные, позволяющие их идентифицировать, предусмотренных ст. 15.1 Федерального закона № 25-ФЗ.

Требуется привести в соответствие с актуальной редакцией п. 10 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ содержание ограничения, связанного с признанием гражданина не прошедшим военную службу по призыву (п. 10 ч. 1 ст. 15 Закона города Севастополя № 53-ЗС).

Части 3 и 8 ст. 19 Закона города Севастополя № 53-ЗС не включают в число источников правового регулирования отношений по противодействию коррупции на муниципальной службе иные законы города Севастополя, вместе с тем соответствующие нормы имеются в Законе города Севастополя от 11.06.2014

№ 30-ЗС «О противодействии коррупции в городе Севастополе» и других законодательных актах. Кроме того, ч. 3 ст. 19 Закона города Севастополя № 53-ЗС содержит ошибочное наименование высшего исполнительного органа государственной власти города Севастополя.

В соответствии с ч.ч. 3-4 ст. 22 Закона города Севастополя № 53-ЗС в ходе аттестации муниципальных служащих Севастополя проводится общественная оценка. Вместе с тем согласно Методическому инструментарию по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку), утвержденному Министерством труда и социальной защиты населения Российской Федерации, общественная оценка является одним из элементов системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности, результаты которой учитываются при проведении аттестации государственных служащих. В этой связи, указание общественной оценки как самостоятельной процедуры в ходе аттестации муниципальных служащих Севастополя в ч.ч. 3-4 ст. 22 Закона города Севастополя № 53-ЗС не в полной мере соответствует правилам юридической техники.

С учетом изменения формулировок ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ необходимо актуализировать п. 1 ч. 2 ст. 23 Закона города Севастополя № 53-ЗС. В частности, аналогичные изменения вносились в п. 1 ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Часть 3 ст. 26 Закона города Севастополя № 53-ЗС противоречит ч. 3 ст. 21 Федерального закона № 25-ФЗ (в ред. Федерального закона от 01.05.2017 № 90-ФЗ), поскольку в действующей редакции федеральная норма не предусматривает право субъектов Российской Федерации устанавливать отпуск большей продолжительности для отдельных муниципальных служащих.

Аналогичным образом ч. 4 ст. 26 Закона города Севастополя № 53-ЗС не учитывает, что согласно действующей редакции ч. 4 ст. 21 Федерального закона № 25-ФЗ продолжительность ежегодного дополнительного отпуска муниципального служащего за выслугу лет ограничена 10 днями.

Отмеченные в настоящем протесте нарушения в части регулирования системы оплаты труда муниципальных служащих также предопределяют существенные нарушения в сфере их пенсионного обеспечения.

Согласно ст. 24 Федерального закона № 25-ФЗ в области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, установленные федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем ст. 30 Закона города Севастополя № 53-ЗС в значительной степени не соответствует Закону города Севастополя от 05.08.2014 № 55-ЗС «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших должности государственной

гражданской службы города Севастополя» с точки зрения условий назначения пенсий и правил определения их размеров.

Кроме того, п. 3 ч. 10 ст. 30 Закона города Севастополя № 53-ЗС не соответствует п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В ч. 1 ст. 25 Федерального закона № 25-ФЗ предусмотрен открытый перечень видов трудовой деятельности, учитываемых при исчислении стажа муниципальной службы. Вместе с тем в ч. 1 ст. 31 Закона города Севастополя № 53-ЗС соответствующий перечень является закрытыми, при этом его содержание не соответствует ч. 1 ст. 5 Закона города Севастополя от 05.08.2014 № 55-ЗС «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших должности государственной гражданской службы города Севастополя» и подлежащим применению в соответствии с данным Законом федеральным актам, в том числе Федеральному закону от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и Указу Президента Российской Федерации от 20.09.2010 № 1141 «О перечне должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих».

В ч. 3 ст. 31 Закона города Севастополя № 53-ЗС фактически регулируются вопросы исчисления стажа на государственной гражданской службе, что не соответствует как предмету регулирования оспариваемого закона, так и компетенции регионального законодателя, поскольку соответствующие вопросы регламентированы на федеральном уровне.

В ст. 35 Закона города Севастополя № 53-ЗС, устанавливающей порядок наложения взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, допущен ряд ошибочных ссылок на ст. 17 данного Закона, которая устанавливает общие требования к служебному поведению муниципальных служащих, не имеющие отношения к вопросам противодействия коррупции. В результате, например, ч. 7 ст. 35 Закона города Севастополя предусматривает проведение антикоррупционных проверок по фактам некорректного обращения с гражданами, непринятия мер по учету культурных и иных особенностей различных этнических и социальных групп, а также конфессий. По аналогии с Федеральным законом № 25-ФЗ, ст. 35 Закона города Севастополя № 53-ЗС должна отсылать не к ст.ст. 17 и 18, а к ст.ст. 18 и 19 данного Закона.

Приложение 2 к Закону города Севастополя № 53-ЗС, устанавливающее соотношение муниципальных должностей, должностей муниципальной службы в городе Севастополе и должностей государственной гражданской службы города Севастополя, необходимо актуализировать путем исключения из него муниципальных должностей, а также привести в соответствие с существующей структурой органов исполнительной власти Севастополя (одновременно с Законом города Севастополя от 23.01.2015 № 109-ЗС «О Реестре должностей государственной гражданской службы города Севастополя»). Муниципальные должности также упоминаются в приложении 3 к оспариваемому закону.

Требует пересмотра Типовой контракт с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации, утвержденный приложением 4 к Закону города Севастополя № 53-ЗС, поскольку по всему тексту данного Типового контракта глава местной администрации именуется руководителем исполнительного комитета, однако законодательством города Севастополя и муниципальными правовыми актами такая должность не предусмотрена. Имеются и другие нарушения, в частности, установленное п. 8.2.11 Типового контракта основание для досрочного прекращения главы местной администрации не соответствует действующей редакции п. 11 ч. 10 ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих (приложение 5 к Закону города Севастополя № 53-ЗС), разработанное на основании Указа Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» не учитывает актуальную редакцию данного нормативного правового акта и изменения федерального законодательства, о которых указывалось выше.

Согласно п. 1 ст. 27 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, противоречащие федеральным законам, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Рассмотреть настоящий протест на ближайшем заседании Законодательного Собрания города Севастополя. О дне и времени рассмотрения уведомить прокурора.

2. Часть 2 ст. 1, п.п 1, 3 ст. 5, ч. 6 ст. 6, п. 3 ч. 1, пп. «а» п. 1, пп. «в» п. 2, п. 3 ч. 3 ст. 8, ч.ч. 5-7 ст. 10, п. 7 ч. 1 ст. 13, ч. 1 ст. 15, ч.ч. 3, 8 ст. 19, ч. 3 ст. 20, ч.ч. 3, 4, 6 ст. 22, п. 1 ч. 2 ст. 23, ч.ч. 3, 4 ст. 26, ч. 1 ст. 28, ст. 30, ч.ч. 1, 3 ст. 31, ст. 35, п. 3 ч. 1 ст. 40 Закона города Севастополя от 05.08.2014 № 53-ЗС «О муниципальной службе в городе Севастополе», приложения 1, 2, 3, 4, 5 к нему привести в соответствие с федеральным законодательством.

3. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщить в прокуратуру города Севастополя в письменной форме.

Прокурор города

государственный советник
юстиции 2 класса

С.Б. Неудахин, тел. 53-01-86



И.С. Шевченко