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 № 03-19/522 от 01.02.2018,
внесенному Губернатором
города Севастополя

4 апреля 2018 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/30-ЮУ

на проект закона города Севастополя
«О внесении изменений в некоторые законодательные акты города Севастополя»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую, антикоррупционную, лингвистическую и юридико-техническую экспертизы проекта закона города Севастополя «О внесении изменений в некоторые законодательные акты города Севастополя» (далее – законопроект).

Основание для проведения экспертиз законопроекта: статьи 20, 21, 23 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» (далее – Закон № 185-ЗС), статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Предметом правового регулирования законопроекта являются отношения по организации системы оплаты труда государственных гражданских служащих, лиц, замещающих государственные должности города Севастополя, организации системы органов исполнительной власти 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 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

На уровне субъекта Российской Федерации города Севастополя данные правоотношения регулируют:

1) Устав города Севастополя;

2) Закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя»;

3) Закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 6-ЗС «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя»;

4) Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 15-ЗС «О государственных должностях города Севастополя»;

5) Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 21-ЗС «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности города Севастополя»;

6) Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 22-ЗС «О денежном содержании государственных гражданских служащих города Севастополя»;

7) Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 23-ЗС «О государственной гражданской службе города Севастополя»;

8) Закон города Севастополя от 10 июля 2014 года № 35-ЗС «О Законодательном Собрании города Севастополя»;

9) Закон города Севастополя от 14 ноября 2014 года № 76-ЗС «О числе депутатов Законодательного Собрания города Севастополя, работающих на постоянной профессиональной основе»;

10) Закон города Севастополя от 14 ноября 2014 года № 78-ЗС «О денежном содержании Губернатора города Севастополя»;

11) Закон города Севастополя от 31 декабря 2014 года № 105-ЗС «О статусе депутата Законодательного Собрания города Севастополя»;

12) Закон города Севастополя от 23 января 2015 года № 109-ЗС «О Реестре должностей государственной гражданской службы города Севастополя».

На законопроект были даны заключения Государственно-правового управления Президента РФ от 1 марта 2018 года № А6-2202, Министерства труда и социальной защиты РФ от 27 февраля 2018 года № 18-4/10/П-1351, Министерства финансов РФ от 27 февраля 2018 года № 01-02-01/14-12361, содержащие замечания концептуального характера и выводы о необходимости доработки законопроекта.

На законопроект было дано заключение по результатам финансово-экономической экспертизы, утвержденное постановлением Коллегии Контрольно-счетной палаты города Севастополя от 20 марта 2018 года № 5. Финансово-экономической экспертизой Контрольно-счетной палаты города Севастополя были даны замечания о необоснованности предлагаемых изменений системы оплаты труда, отсутствии надлежащего финансово-экономического обоснования, позволяющего оценить объем бюджетных средств, необходимый для реализации предлагаемых изменений системы оплаты труда. Выполненный Контрольно-счетной палатой города Севастополя проверочный расчет позволил оценить объем предполагаемых дополнительных бюджетных ассигнований, не соответствующий пояснительной записке и финансово-экономическому обоснованию к законопроекту.

На законопроект было дано заключение Прокурора города Севастополя от 2 апреля 2018 года с замечаниями о несоблюдении при установлении новой системы оплаты труда принципа единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, предусмотренного статьей 4 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; о необоснованности сокращения фондов оплаты труда Контрольно-счетной палаты города Севастополя; о несоответствии предлагаемой системы оплаты труда действующей системе пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих в городе Севастополе. В заключении оговаривается, что законопроект не может считаться принятым на основании решения Севастопольского городского суда от 20 декабря 2016 года по делу № 3а-35/2016 и устраняющим допущенные в оспоренной части нарушения федерального законодательства.

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

1. Пунктом 7 статьи 1 законопроекта предлагается изложить статью 17 Закона города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя» в новой редакции, которой предусмотреть новый субъект публичной власти в системе исполнительной власти города Севастополя – Аппарата Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя. Данный субъект предполагается наделить публичными полномочиями, а его руководителя включить в состав Правительства Севастополя.

Статьей 1 и иными положениями законопроекта статус Аппарата Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя не определяется. Данный орган не предполагается включить в систему исполнительных органов государственной власти города Севастополя (соответствующими изменениями в Закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 6-ЗС «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя»). Также он не определен и структурным подразделением иного органа исполнительной власти.

2. Частью 5 статьи 17 Закона города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя» в новой редакции, предусмотренной пунктом 7 статьи 1 законопроекта, определяется, что Аппарат Губернатора и Правительства выступает в гражданском обороте от своего имени, а также от имени Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя.

В то же время Правительство Севастополя, согласно статье 32 Устава города Севастополя, части 4 статьи 2 Закона города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя», является юридическим лицом и в качестве такового, согласно статье 49 Гражданского кодекса РФ, обладает собственной правоспособностью, в том числе в гражданском обороте. При этом Аппарат Губернатора и Правительства, как предусматривает законопроект, не

является органом Правительства Севастополя как юридического лица, которое в порядке пункта 1 статьи 53 Гражданского кодекса РФ приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы.

Если данной нормой предполагается обеспечение деятельности Правительства Севастополя путем совершения действий в гражданском обороте (заключение сделок и т.д.), то такое обеспечение может осуществляться непосредственно путем наделения руководителя Аппарата Губернатора и Правительства (иных должностных лиц Аппарата) полномочиями и функциональными обязанностями по совершению соответствующих юридических актов (подписание документов от имени Правительства Севастополя и пр.).

3. Пунктом 1 статьи 3 законопроекта предусматривается дополнить перечень государственных должностей города Севастополя, содержащийся в части 2 статьи 2 Закона города Севастополя от 3 июня 2014 года № 15-ЗС «О государственных должностях города Севастополя», новой государственной должностью «руководитель Аппарата Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя». В то же время перечнем типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 года № 1381 (в редакции Указа Президента РФ от 5 октября 2015 года № 499) подобной государственной должности субъекта Российской Федерации не предусмотрено.

При этом, как следует из статьи 17 Закона города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя» в новой редакции, предусмотренной пунктом 7 статьи 1 законопроекта, Аппарат Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя не является исполнительным органом власти, входящим в систему исполнительных органов государственной власти города Севастополя. К его функциям отнесено обеспечение деятельности Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя, организация контроля за выполнением исполнительными органами решений Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя. Тем самым усматривается, что руководитель Аппарата Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя не осуществляет самостоятельно полномочий государственных органов власти города Севастополя, а выполняет функции обеспечения и контроля выполнения решений высшего должностного лица и высшего органа исполнительной власти города Севастополя. Данное обстоятельство также не создает оснований для отнесения должности руководителя Аппарата Губернатора города Севастополя и Правительства к государственным должностям города Севастополя.

Следует отметить, что аналогичные по функциям должности руководителя Администрации Президента Российской Федерации, руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, руководителя Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации отнесены Реестром должностей федеральной

государственной гражданской службы, утвержденным Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 года № 1574, именно к должностям гражданской службы.

4. Статьей 2 законопроекта в Закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 6-ЗС «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя» вносятся изменения, предусматривающие, что исполнительные органы государственной власти города Севастополя могут образовываться в форме представительств, а также содержащие определение понятия представительства Правительства Севастополя.

Из данного определения, а также из действующего Положения о Представительстве Правительства Севастополя в городе Москве, утвержденного постановлением Правительства Севастополя от 5 июня 2014 года № 35, следует, что к функциям представительства относится представление интересов Правительства Севастополя во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти Российской Федерации, другими организациями, находящимися вне пределов территории города Севастополя, координация, обеспечение и содействие деятельности исполнительных органов государственной власти города Севастополя с иными органами и организациями, находящимися вне пределов территории города Севастополя. Тем самым, усматривается, что к функциям Представительства Правительства Севастополя не относится организация управления определенной сферой или отраслью (отраслями) государственного и хозяйственно-культурного строительства, осуществление контроля и надзора в таких сферах и отраслях, выполнение в этих целях самостоятельных исполнительно-распорядительных действий. Исходя из этого представляется недостаточно обоснованным отнесение Представительств Правительства Севастополя именно к исполнительным органам государственной власти города Севастополя.

Кроме того, использование в законе «представительства Правительства Севастополя» как общего понятия, применяемого в отношении исполнительного органа государственной власти города Севастополя, является не в полной мере корректным, учитывая, что понятие представительства используется в гражданском законодательстве в отношении обособленного подразделения юридического лица. Следует уточнить формулировку данного понятия, используя более конкретизированное понятие «представительство Правительства Севастополя при Правительстве Российской Федерации» или «представительство Правительства Севастополя при федеральных органах Российской Федерации».

5. Законопроектом предусматривается кардинальное изменение системы оплаты труда лиц, замещающих государственные должности города Севастополя и должности государственной службы. Предлагается установление определенных сумм должностных окладов для каждой из должностей в размере, составляющим приблизительно 30 % от установленных действующим законодательством города Севастополя должностных окладов, и установление ежемесячного денежного поощрения в размерах, кратных должностному окладу

по соответствующей должности. Также предусматривается изменение ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Тем самым, законопроектом предусматривается существенное сокращение базовой части денежного содержания, размер которой используется также при определении иных составляющих ежемесячного денежного содержания. Такая минимизация размера базовой части денежного содержания с возможностью компенсирования ее дополнительными выплатами стимулирующего характера создает возможность ухудшения условий оплаты труда в целом, нарушение права на справедливую оплату труда (статья 2 Трудового кодекса РФ), принципа стабильности государственной гражданской службы (статья 4 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Также такое изменение системы оплаты труда повлечет за собой пропорциональное сокращение размера пенсии государственным гражданским служащим за выслугу лет с учетом действующей редакции Закона города Севастополя от 5 августа 2014 года № 55-ЗС «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших должности государственной гражданской службы города Севастополя». Учитывая, что в отношении федеральных гражданских служащих законодательством предусмотрен иной принцип установления размера пенсии за выслугу лет (пункт 1 статьи 14 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»), такое изменение условия оплаты труда может также повлечь нарушение принципа единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, установленного статьей 4 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

6. Пунктом 2 статьи 9 законопроекта предлагается дополнить часть 4 статьи 1 Закона города Севастополя от 14 ноября 2014 года № 78-ЗС «О денежном содержании Губернатора города Севастополя» новым пунктом 4, которым установить, что в состав денежного содержания Губернатора города Севастополя входит ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на государственной службе, которая исчисляется в порядке, установленном Законом города Севастополя от 3 июня 2014 года № 22-ЗС «О денежном содержании государственных гражданских служащих города Севастополя».

В то же время Законом города Севастополя от 3 июня 2014 года № 22-ЗС «О денежном содержании государственных гражданских служащих города Севастополя» (статьей 3) установлены размеры надбавки за выслугу лет в зависимости от стажа государственной гражданской службы города Севастополя. Учитывая, что должность Губернатора города Севастополя не является должностью государственной службы города Севастополя, а также положения законодательства о порядке исчисления стажа, целесообразно изложить пункт 4 части 4 статьи 1 Закона города Севастополя от 14 ноября 2014 года № 78-ЗС «О денежном содержании Губернатора города Севастополя» в

иной редакции, без отсылки к Закону города Севастополя от 3 июня 2014 года № 22-ЗС «О денежном содержании государственных гражданских служащих города Севастополя».

7. Статьей 13 Закона города Севастополя от 26 декабря 2017 года № 393-ЗС «О бюджете города Севастополя на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» предусмотрена индексация с 1 января 2018 года размеров окладов денежного содержания по должностям государственной гражданской службы города Севастополя четыре процента. Такая индексация на 2018 год в настоящее время проводится, и денежное содержание за прошедший период 2018 года выплачивается с учетом установленного размера индексации. При установлении предусмотренной данным законопроектом новой системы оплаты труда с новыми размерами должностных окладов установленная в настоящее время система индексации с соответствующими размерами проиндексированных окладов фактически прекратит свое действие и не сможет применяться в дальнейшем. Тем самым установление предлагаемой законопроектом системы оплаты труда потребует либо отмены индексации, предусмотренной законом о бюджете (с дополнительным ухудшением условий оплаты труда), либо принятия нового решения об индексации денежного содержания с выполнением полного перерасчета сумм индексации для всех государственных гражданских служащих. При этом потребуется внести соответствующие изменения в бюджет города Севастополя в части расходов на индексирование.

II. В представленном законопроекте усматриваются следующие признаки коррупциогенных факторов.

Пунктом 11 статьи 6 законопроекта предусматривается дополнить статью 42 Закона города Севастополя от 3 июня 2014 года № 23-ЗС «О государственной гражданской службе города Севастополя» новой частью 5, которой состав дополнительных государственных гарантий гражданских служащих города Севастополя дополнить правом гражданского служащего на единовременную субсидию на приобретение жилого помещения в порядке и на условиях, устанавливаемых Правительством Севастополя.

Данная норма изложена в редакции, не содержащей указаний, какие именно государственные служащие наделяются правом на такую субсидию (основания ее предоставления). Поскольку при этом данным положением устанавливается, что условия и порядок предоставления такой субсидии определяются Правительством Севастополя, то данное положение содержит коррупциогенный фактор в форме чрезмерной широты дискреционных полномочий органа исполнительной власти в части определения основания принятия решений о предоставлении субсидии, отсутствия таких оснований, установленных непосредственно законом, допущения диспозитивного установления возможности совершения органами исполнительной власти действий в отношении граждан, чрезмерной свободы подзаконного нормотворчества, заполнения законодательных пробелов при помощи

подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, а также отсутствия четкой регламентации прав граждан на получение субсидии.

Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы: по представленному законопроекту имеются замечания правового характера. В представленном законопроекте усматриваются признаки коррупциогенных факторов.

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

1. Личное местоимение может использоваться в предложении только при условии, что оно заменяет ближайшее к нему предшествующее существительное в форме того же рода и числа, иначе не может быть соблюдено требование определенности и ясности правовой нормы. Кроме того, нежелателен повтор местоимения в рамках одного короткого предложения, в связи с чем в абзаце втором подпункта «б» пункта 5 статьи 1 законопроекта слова «его обязанности» необходимо заменить словами «обязанности Губернатора».

2. В абзаце третьем пункта 2 статьи 2 законопроекта содержится плеоназм (несколько языковых форм, выражающих одно и то же значение, в пределах законченного отрезка текста), а именно «федеральные органы государственной власти Российской Федерации». Кроме того, объем указанного понятия не совпадает с аналогичным понятием, используемым в других законах (например, в Жилищном кодексе, Водном кодексе, Лесном кодексе используется понятие «орган государственной власти Российской Федерации»). В связи с перечисленным, с целью повышения языкового качества законопроекта в указанной структурной единице слово «федеральными» следует исключить.

3. В соответствии с пунктом 2 статьи 2 законопроекта Закон № 6-ЗС дополняется статьей 8.1, которая определяет такой исполнительный орган государственной власти города Севастополя, как Представительство Правительства Севастополя, являющийся единственным в своем роде. В связи с этим в законопроекте необходимо:

1) в наименовании раздела VIII приложения 2 к Закону № 22-ЗС, изложенного в пункте 6 статьи 5 законопроекта, слово «представительства» заменить словом «Представительство».

2) в наименовании раздела VII приложения к Закону № 109-ЗС, изложенного в пункте 4 статьи 11 законопроекта, слово «ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА» заменить словом «ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО».

Кроме того, в соответствии с замечанием, изложенным в абзаце первом настоящего пункта, и в связи с тем, что при дополнении словами структурной единицы статьи законодательного акта, когда это дополнение должно находиться в конце данной структурной единицы, применяется следующая формулировка: пункт ... статьи ... дополнить словами «...», пункт 1 статьи 2 законопроекта необходимо изложить в следующей редакции:

«1) статью 5 дополнить словами «и Представительства Правительства Севастополя»;».

4. Согласно Толковому словарю С. И. Ожегова слово «предел» имеет значение «пространственная или временная граница чего-нибудь», а слово территория – «ограниченное земельное пространство». Тем самым причастный оборот «находящимися вне пределов территории города Севастополя», использованный субъектом права законодательной инициативы в абзаце третьем пункта 2 статьи 2 законопроекта, построен с нарушением лексической сочетаемости слов и требует замены либо словами «не находящимися на территории города Севастополя», либо словами «находящимися вне пределов города Севастополя».

5. Существуют правила, определяющие порядок использования как сокращенных, так и полных наименований. Для сокращения сложных понятий в текстах законов (а не в наименованиях разделов таблиц приложений, несмотря на то, что приложения являются неотъемлемой частью закона) используются установленные конструкции. По данной причине необходимо исключить слова «(далее – Аппарат)» из наименования раздела II приложения 2 к Закону № 22-ЗС, изложенного в пункте 6 статьи 5 законопроекта, а также из наименования раздела I.I приложения к Закону № 109-ЗС, изложенного в пункте 1 статьи 11 законопроекта.

6. Порядковые числительные оформляются буквенным способом для обозначения абзацев как структурных единиц нормативных правовых актов, кроме того, при внесении дополнений в структурную единицу она указывается в именительном падеже, в связи с чем в пункте 1 статьи 6 законопроекта слова «в абзаце 3» необходимо заменить словами «абзац третий».

7. В абзаце четвертом пункта 1 статьи 9 законопроекта слова «должностных окладов, установленных» следует заменить словами «должностного оклада, установленного», так как при смешанном числе существительным управляет дробь, а не целое число.

8. С прописной буквы пишутся наименования высших должностей и высших почетных званий в России, в том числе в субъектах Российской Федерации. На основании этого в абзаце втором пункта 2 статьи 7, пункте 2 статьи 8 и в статье 10 законопроекта слово «председателя» необходимо заменить словом «Председателя».

9. В соответствии с правилами оформления нормативных правовых актов для указания на данный нормативный правовой акт используется словосочетание со словом «настоящий», в связи с чем в пункте «а» части 2 статьи 12 законопроекта слова «данным Законом» необходимо заменить словами «настоящим Законом».

Выводы лингвистической экспертизы: по представленному законопроекту имеются замечания лингвистического характера, требующие устранения.

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

1. В соответствии с методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов перечислять в наименовании закона все изменяемые им законодательные акты нет необходимости. При этом с целью облегчения восприятия наименования в нем необходимо либо определить тематику вносимых изменений, как это было сделано, например, в Законе города Севастополя от 5 декабря 2017 года № 387-ЗС «О внесении изменений в некоторые законы города Севастополя **по вопросам** противодействия коррупции», либо указать, в связи с чем вносятся изменения в законодательный акт, как в Законе города Севастополя от 4 мая 2016 года № 243-ЗС «О внесении изменений в отдельные законы города Севастополя по вопросам социальной защиты инвалидов **в связи с** ратификацией конвенции о правах инвалидов». На данном основании Юридическое управление считает необходимым конкретизировать наименование законопроекта.

2. Структурная единица законодательного акта излагается в новой редакции, когда необходимо внести существенные изменения в данную структурную единицу либо в текст структурной единицы законодательного акта неоднократно вносились изменения.

Анализ подпункта «д» пункта 2 статьи 1 законопроекта позволяет Юридическому управлению прийти к выводу о том, что в данном случае нет необходимости излагать в новой редакции часть 4 статьи 7 Закона № 5-ЗС, достаточно слова «Заместители председателя Правительства, руководители департаментов» заменить словами «Члены Правительства».

Аналогичное замечание касается подпункта «а» пункта 4 статьи 1 законопроекта, где нужно отразить следующее изменение: наименование после слова «обязанности» дополнить словами «Губернатора и».

Кроме того, структурную единицу, которую необходимо признать утратившей силу, некорректно изымать из текста законодательного акта путем поглощения ее новой редакцией. Так, часть 1 статьи 10 Закона № 5-ЗС состоит из двух абзацев, тогда как субъект права законодательной инициативы в новой редакции указанной структурной единицы, изложенной в подпункте «б» пункта 4 статьи 1 законопроекта, представил только один абзац. В связи с вышеуказанным подпункт «б» пункта 4 статьи 1 законопроекта необходимо изложить в следующей редакции:

«б) в части 1:

абзац первый изложить в следующей редакции:

«1. Распределение обязанностей между членами Правительства устанавливается Губернатором.»;

абзац второй признать утратившими силу;».

Таким же образом необходимо внести изменения в пункт 1 статьи 5, (исправив ошибочную нумерацию части 2 на часть 1), в подпункт «б» пункта 5 статьи 5 законопроекта.

Также по данному основанию пункт 7 статьи 1 необходимо изложить в другой редакции, отразив в нем следующие изменения:

а) в части 1:

абзац первый изложить в следующей редакции:

«1. Для обеспечения деятельности Губернатора и Правительства, а также организации контроля за выполнением Исполнительными органами решений, принятых Губернатором и Правительством, образуется Аппарат Губернатора и Правительства.»;

пункты 1-3 признать утратившими силу;

б) дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. Аппарат Губернатора и Правительства возглавляет руководитель Аппарата Губернатора и Правительства.»;

в) часть 2 признать утратившей силу;

г) дополнить частями 2.1 и 2.2 следующего содержания:

«2.1. Положение об Аппарате Губернатора и Правительства, его численность, структура, штатное расписание, положение о структурных подразделениях Аппарата Губернатора и Правительства утверждаются Губернатором.

2.2. Финансирование расходов на содержание Аппарата Губернатора и Правительства осуществляется за счет средств бюджета города Севастополя.»;

д) части 3 и 4 признать утратившими силу;

е) дополнить частями 5 и 6 следующего содержания:

«5. Аппарат Губернатора и Правительства обладает правами юридического лица и выступает в гражданском обороте от своего имени, а также от имени Губернатора и Правительства.

6. Допускается использование сокращенного наименования Аппарата Губернатора и Правительства – «Аппарат Губернатора города Севастополя».».

Юридическое управление обращает внимание, что абзац третий подпункта «е» настоящего пункта (часть 6) изложен в редакции, предложенной субъектом права законодательной инициативы в законопроекте, однако указанную часть необходимо изложить в другой редакции в связи с тем, что в каждой структурное единице законодательного акта должна содержаться правовая норма или ее часть (диспозиция, гипотеза, санкция). Однако анализ вышеуказанной части 6 позволяет сделать вывод об отсутствии признаков правовой нормы в тексте, изложенном в вышеуказанной части, поскольку в нем не закреплены ни условия, ни обстоятельства, при которых норма права подлежит применению; не закреплены права или обязанности субъектов права, не указывается, каким должно быть поведение людей при наличии фактических обстоятельств, указанных в гипотезе; не указывается на последствия нарушения правил поведения, закрепленных в диспозиции, не предусматриваются меры воздействия.

Кроме того, по результатам лингвистической экспертизы Юридическое управление делает вывод о том, что текст в части 6 изложен стилем, нехарактерным для всех законов. Также действие, предусмотренное частью 6, излагается при помощи пассивного залога, тогда как в текстах законодательного акта действия излагаются в настоящем времени от третьего лица, при этом предпочтительно использование активного залога.

Более того, Юридическое управление обращает внимание на то, что субъект права законодательной инициативы в абзаце седьмом пункта 7 статьи 1

установил, что Аппарат Губернатора и Правительства в гражданском обороте выступает не только от имени Губернатора, но и от имени Правительства. Исключая из сокращенного наименования слово «Правительство», субъект права законодательной инициативы вводит в заблуждение правоприменителей, поскольку сокращенное наименование Аппарата Губернатора и Правительства – «Аппарат Губернатора города Севастополя» не дает правоприменителю возможность оценить круг полномочий юридического лица. В связи с этим Юридическое управление считает целесообразным изменить сокращенное наименование Аппарата Губернатора и Правительства.

3. Если в структурной единице законодательного акта нужно произвести замену слов, используется формулировка слова «...» заменить словами «...». Однако анализ абзаца второго подпункта «в» пункта 4 статьи 1 законопроекта позволяет Юридическому управлению прийти к выводу о том, что в данном случае заменяемые слова составляют полную структурную единицу (абзац первый части 2 статьи 10 Закона № 5-ЗС), в связи с чем необходимо выполнить не просто замену слов, а изложить его в новой редакции, то есть абзац второй подпункта «в» пункта 4 статьи 1 законопроекта изложить в следующей редакции:

«абзац первый изложить в следующей редакции:

«2. Губернатор:»;».

Аналогичное замечание касается подпунктов «г» и «е» пункта 4 статьи 1 законопроекта.

4. При исключении слов из законодательного акта необходимо учитывать все знаки препинания, остающиеся в тексте после внесенного изменения, поскольку в новой редакции структурной единицы они могут оказаться не соответствующими правилам современного русского языка. По этой причине абзац третий подпункта «в» пункта 4 статьи 1 законопроекта перед словом «исполнение» необходимо дополнить пунктуационным знаком «запятая».

5. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 4 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. Кроме того, Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации составляют федеральное законодательство, а Устав и иные правовые акты города Севастополя – законодательство города Севастополя.

На основании изложенного в законопроекте целесообразно:

1) в абзаце пятом подпункта «д» пункта 4 статьи 1 слова «Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом, иными правовыми актами города Севастополя» заменить словами «федеральным законодательством и законодательством города Севастополя»;

2) в абзацах пятом и седьмом пункта 13 статьи 6 слова «законодательством Российской Федерации» заменить словами «федеральным законодательством».

6. В абзаце втором пункта 6 статьи 1 законопроекта необходимо определить, какой орган должен установить порядок присутствия на открытых заседаниях Правительства Севастополя депутатов Законодательного Собрания города Севастополя.

7. При внесении изменений в структурную единицу законодательного акта необходимо сохранять ее структуру. Поскольку абзац является структурной единицей законодательного акта, а действующая редакция части 2 статьи 2 Закона № 21-ЗС содержит два абзаца, при ее изложении в новой редакции следует сохранить деление указанной части на два абзаца, внеся соответствующее изменение в подпункт «б» пункта 1 статьи 4 законопроекта, а именно первое предложение расположить первым абзацем, второе предложение – вторым абзацем.

8. В подпункте «а» пункта 5 статьи 5 законопроекта субъект права законодательной инициативы предлагает изложить в новой редакции часть 2 статьи 11 Закона № 22-ЗС. Однако внесение изменений в указанную структурную единицу Закона № 22-ЗС в такой редакции не соответствует нормам по юридико-техническому оформлению законодательных актов по нижеследующим основаниям:

1) структурная единица законодательного акта полностью излагается в новой редакции в двух случаях: если в данную структурную единицу необходимо внести существенные изменения и когда в нее уже неоднократно вносились такие изменения;

2) структурную единицу, которую необходимо признать утратившей силу, некорректно изымать из текста законодательного акта путем поглощения ее новой редакцией (действующая редакция части 2 статьи 11 Закона № 22-ЗС содержит восемь пунктов частей, тогда как в новой редакции остается семь).

По указанным основаниям подпункт «а» пункта 5 статьи 5 законопроекта необходимо изложить в новой редакции, предусмотрев внесение изменений путем изложения в новой редакции пунктов 1–4, 6 и 7 и признания утратившим силу пункта 8 части 2 статьи 11 Закона № 22-ЗС.

По тем же основаниям в подпункте «а» пункта 10 статьи 6 законопроекта необходимо предусмотреть следующие изменения: абзац первый части 2 статьи 40 Закона № 23-ЗС изложить в новой редакции, а пункты 1–8 признать утратившими силу. При этом в связи с введенными в части 4 статьи 1 Закона № 23-ЗС контекстными сокращениями «гражданский служащий» и «гражданская служба» в абзаце втором подпункта «а» пункта 10 статьи 6 законопроекта необходимо после слов «оплаты труда» исключить слово «государственных», после слова «должностями» исключить слово «государственной».

9. В соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 50 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» к дополнительным выплатам относится ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в

размере до 200 процентов этого оклада. При этом указанным Федеральным законом не устанавливается минимальный размер надбавки, в связи с чем в абзаце седьмом пункта 2 статьи 5 законопроекта слова «от 0» необходимо исключить.

10. При дополнении структурной единицы законодательного акта словами знак препинания в конце данной структурной единицы сохраняется без указания на него. Так как пунктом 3 статьи 6 законопроекта пункт 11 части 1 статьи 12 Закона № 23-ЗС дополняется **словами**, а в конце пункта уже **имеется пунктуационный знак «точка с запятой»**, в абзаце втором пункта 3 статьи 6 законопроекта точку перед закрывающей кавычкой необходимо исключить, при этом абзацы первый и второй указанного пункта необходимо объединить.

11. При дополнении структурной единицы законодательного акта предложением необходимо сохранять тот знак препинания, который находится в конце нее. Поскольку пунктом 4 статьи 6 законопроекта пункт 18 части 1 статьи 13 Закона № 23-ЗС дополняется предложением, а в конце пункта ставится пунктуационный знак «точка с запятой», в абзаце втором пункта 4 статьи 6 законопроекта точку перед закрывающей кавычкой необходимо заменить точкой с запятой, при этом абзацы первый и второй указанного пункта необходимо объединить.

12. Поскольку о «новой редакции» структурной единицы можно говорить только в том случае, если вносимые изменения действительно уточняют редакцию структурной единицы, а не в корне меняют ее содержание, либо в изменяемую структурную единицу неоднократно вносились изменения, пункт 13 статьи 6 законопроекта необходимо изложить в иной редакции, предусмотрев:

«а) наименование изложить в следующей редакции:

«...»;

б) части 1 и 2 признать утратившими силу;

в) дополнить частями 2.1 и 2.2 следующего содержания:

«(абзацы третий – седьмой предложенной субъектом права законодательной инициативы редакции)»;

г) части 3 и 4 изложить в следующей редакции:

«(абзацы восьмой и девятый предложенной субъектом права законодательной инициативы редакции)»;».

13. При дополнении законодательного акта новым разделом употребляется принятое для этой структурной единицы обозначение (римская цифра) с дополнительными арабскими цифрами, помещаемыми рядом с основными цифровыми обозначениями, то есть в абзаце втором пункта 1 статьи 11 законопроекта цифры «I.I» необходимо заменить цифрами «I.1». Кроме того, в наименованиях разделов прописные буквы необходимо заменить строчными с целью соблюдения единства оформления наименований в законодательном акте, в который вносятся изменения.

14. В соответствии с пунктом 5 части 4 статьи 17 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города

Севастополя» в части 2 статьи 12 законопроекта буквенное обозначение пунктов необходимо заменить цифровым с закрывающей скобкой.

15. С целью соблюдения единства терминологии законодательства города Севастополя, в соответствии с понятием «государственный гражданский служащий города Севастополя», введенным в части 4 статьи 1 Закона № 23-ЗС, часть 3 статьи 12 законопроекта необходимо после слов «гражданских служащих» дополнить словами «города Севастополя».

16. Помимо органов государственной власти в систему государственных органов Российской Федерации входят также и другие государственные органы, осуществляющие, как правило, различные вспомогательные, совещательные и другие такого рода функции. Органами государственной власти в городе Севастополе являются Законодательное Собрание города Севастополя, Правительство Севастополя, иные исполнительные органы государственной власти города Севастополя. В связи с этим в статье 12 законопроекта необходимо:

1) в части 1 слова «Правительству Севастополя и органам государственной власти города Севастополя» заменить словами «Органам государственной власти города Севастополя, государственным органам города Севастополя»;

2) часть 2 после слов «Органам государственной власти города Севастополя» дополнить словами «, государственным органам города Севастополя».

Кроме того, с целью уточнения категорий работников, которых необходимо уведомить о предстоящих изменениях условий оплаты труда, в пункте «б» части 2 статьи 12 законопроекта слово «работников» необходимо заменить словами «лиц, замещающих государственные должности города Севастополя, и государственных гражданских служащих города Севастополя».

17. Субъектом права законодательной инициативы пунктом 1 статьи 1 законопроекта вносятся изменения в статью 6 Закона № 5-ЗС путем введения государственной должности «заместитель Губернатора – Председателя Правительства Севастополя», а подпунктом «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта исключается из части 1 статьи 7 Закона № 15-ЗС слова «как Председатель Правительства». Анализ вышеуказанных норм законопроекта, проведенный в рамках юридико-технической экспертизы, позволяет Юридическому управлению сделать вывод о том, что интеграция таких норм в указанные выше законодательные акты города Севастополя является предпосылкой для возникновения юридико-технической неопределенности ввиду того, что исключение из части 1 статьи 7 Закона № 15-ЗС слов «как Председатель Правительства» формально признает государственную должность «Председатель Правительства» несуществующей в системе должностей государственной службы города Севастополя, в связи с чем введение государственной должности «заместитель Губернатора – Председателя Правительства» представляется нелогичным.

Учитывая, что законодательство города Севастополя является целостной системой нормативных правовых актов города Севастополя как субъекта

Российской Федерации, основой которой является Устав города Севастополя, устанавливающий в том числе и государственные должности города Севастополя, внесение изменений в законодательные акты низшей юридической силы в части учреждения государственной должности «заместитель Губернатора – Председателя Правительства», не предусмотренной Уставом города Севастополя, влечет за собой обязательность внесения в него изменений в данной части (пункты 4 и 6 части 3 статьи 20, пункт 11 части 2 и часть 3 статьи 26 Устава города Севастополя) в порядке, установленном законодательством города Севастополя.

В то же время Перечнем законов города Севастополя и иных нормативных правовых актов города Севастополя, подлежащих признанию утратившими силу, или изменению в связи с принятием закона города Севастополя «О внесении изменений в некоторые законодательные акты города Севастополя» не указано, что принятие данного законопроекта требует внесения изменений в законодательные акты города Севастополя.

Выводы юридико-технической экспертизы: по представленному законопроекту имеются замечания юридико-технического характера, требующие устранения.

Обобщенный вывод:

1) по законопроекту имеются замечания правового характера;

2) в законопроекте усматриваются признаки коррупциогенного фактора;

3) к представленному законопроекту имеются замечания лингвистического характера, требующие устранения;

4) к представленному законопроекту имеются замечания юридико-технического характера, требующие устранения.

Начальник Юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя Е.А.Близнюк