



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 взамен от 24.04.2018,
внесенному Губернатором
города Севастополя

29 мая 2018 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/54-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».

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

1. Пунктом 6 статьи 5 законопроекта предусматривается установление размеров должностных окладов государственных гражданских служащих города Севастополя в соответствии с занимаемыми ими должностями государственной гражданской службы города Севастополя путем изложения в новой редакции приложения 2 к Закону города Севастополя от 3 июня 2014 года № 22-ЗС «О денежном содержании государственных гражданских служащих города Севастополя»

При этом в разделах I, II приложения 2 к законопроекту для должности «главный специалист», относящейся к ведущей группе должностей категории «специалисты», установлен наименьший в соответствующем разделе размер должностного оклада, меньший чем размеры окладов для должности «ведущий специалист», относящийся к старшей группе должностей, и для должности «специалист I разряда», относящейся к младшей группе должностей. В разделах V, VI, VII, размер оклада для должности «специалист I разряда» превышает размер оклада также для должностей «консультант», «главный специалист-эксперт», «главный специалист-бухгалтер». В то же время в прочих разделах

приложения 2 в отношении должностей государственной гражданской службы иных государственных органов такой особенности установления размеров должностного оклада не предусмотрено.

Деление должностей государственной гражданской службы на группы представляет собой их иерархическую дифференциацию, обусловленную спецификой выполняемых обязанностей, сложностью и степенью ответственности по той или иной должности. Дифференциация должностей гражданской службы на группы предполагает разные квалификационные требования к замещению должностей. Чем выше должность государственной гражданской службы в иерархии должностей, тем больший объем квалификационных требований (знания, навыки и умения) предъявляется к ее замещению. Тем самым, предлагаемая особенность установления размеров должностных окладов по должностям государственной гражданской службы города Севастополя не соответствует в полной мере принципу оплаты труда, установленному статьей 132 Трудового кодекса РФ и предусматривающего, что оплата труда каждого работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы.

2. Законопроектом предусматривается внесение изменений в систему оплаты труда лиц, замещающих государственные должности города Севастополя и должности государственной службы, в порядок исчисления пенсии за выслугу лет, а также в реестр должностей государственной гражданской службы в городе Севастополе, включая отнесение отдельных существующих должностей к иным группам должностей в составе соответствующей категории. В то же время и пояснительная записка и иные документы к законопроекту не содержат разъяснение и обоснования таких изменений в действующую классификацию должностей государственной гражданской службы города Севастополя и в систему оплаты труда.

3. 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 потребуются внести соответствующие изменения в бюджет города Севастополя в части расходов на индексирование.

4. В составе материалов к законопроекту не представлено заключения Контрольно-счетной палаты города Севастополя, которое подлежит представлению в соответствии с частью 8 статьи 12 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя». При этом законопроектом в предложенной редакции предусматривается существенное изменение системы оплаты труда, так же как и всех показателей и размеров элементов оплаты труда по сравнению с первоначальной редакцией законопроекта.

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. В соответствии с правилами пунктуации современного русского языка в законопроекте необходимо:

1) абзац второй подпункта «г» и абзац второй подпункта «д» пункта 4 статьи 1 после слова «Правительства» дополнить пунктуационным знаком «двоеточие»;

2) в абзаце третьем подпункта «г» пункта 7 статьи 1 цифры «2.2» заменить цифрами «2.2.»;

3) в абзаце четвертом подпункта «в» пункта 13 статьи 6 после слова «закупок» исключить пунктуационный знак «запятая» как необоснованный.

2. Слово, начинающее предложение, всегда пишется с прописной буквы, в связи с чем в абзаце втором подпункта «д» пункта 4 статьи 1 законопроекта слово «директора» необходимо заменить словом «Директора».

3. В соответствии с контекстным сокращением «Правительство», введенным в абзаце втором статьи 1 Закона города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя», в абзаце втором пункта 6 статьи 1 законопроекта слова «Правительством Севастополя» необходимо заменить словом «Правительством».

4. Управление – это такой вид подчинительной связи, при котором главное слово словосочетания требует постановки зависимого слова в определенном падеже. Так, числительное «одного» требует от зависимого слова формы родительного падежа единственного числа, поэтому в абзаце втором пункта 2 статьи 3 законопроекта слова «одного должностного окладов» следует заменить словами «одного должностного оклада».

5. Учитывая, что законодательные акты о внесении изменений имеют отличную от иных законодательных актов структуру, при изложении нескольких вносимых изменений в одну структурную единицу закона указание на большую структурную единицу необходимо излагать в качестве обобщающей части. На основании вышеизложенного, а также с целью обеспечения единообразного построения однородных логико-стилистических структур пункт 5 статьи 5 законопроекта следует изложить в следующей редакции:

«5) в статье 11:

а) в части 2:

пункты 1–4 изложить в следующей редакции:

«1) оклада за классный чин – в размере четырех должностных окладов;

2) ежемесячной надбавки за выслугу лет – в размере трех должностных окладов;

3) ежемесячной надбавки за особые условия – в размере четырнадцати должностных окладов;

4) ежемесячной надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, – в размере полутора должностных окладов;»;

пункты 6 и 7 изложить в следующей редакции:

«6) ежемесячного денежного поощрения – в размере двенадцати должностных окладов;

7) единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи – в размере трех окладов денежного содержания.»;

пункт 8 признать утратившим силу;»;

б) в части 3:

абзац первый изложить в следующей редакции:

«3. Представитель нанимателя вправе перераспределять средства фонда оплаты труда гражданских служащих между выплатами, предусмотренными частью 2 настоящей статьи.»;

абзац второй признать утратившим силу;».

6. Пунктом 1 статьи 8 законопроекта в части 1 статьи 4 Закона города Севастополя от 5 августа 2014 года № 55-ЗС «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших должности государственной гражданской службы города Севастополя» отдельные слова предлагается заменить иными словами. Однако при предлагаемой замене слов правовая норма усложняется (за счет того, что словосочетание «должностного оклада» становится более распространенным и зависимый от него причастный оборот оказывается далеко от указанного главного словосочетания) и становится более непонятной для правоприменителя. С целью упрощения правовой нормы части 1 статьи 4 Закона города Севастополя от 5 августа 2014 года № 55-ЗС «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших должности государственной гражданской службы города Севастополя» Юридическое управление считает целесообразным изложить пункт 1 статьи 8 законопроекта в следующей редакции:

«1) часть 1 статьи 4 изложить в следующей редакции:

«1. Гражданским служащим города Севастополя назначается пенсия за выслугу лет при наличии стажа государственной гражданской службы не менее стажа, продолжительность которого для назначения пенсии за выслугу лет в соответствующем году определяется согласно приложению к Федеральному закону «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», в размере 45 процентов среднемесячного должностного оклада, установленного гражданскому служащему в расчетном периоде (должностного оклада, сохраненного в расчетном периоде в соответствии с законодательством города Севастополя), с учетом коэффициента, применяемого для исчисления пенсии за выслугу лет, согласно приложению к настоящему Закону за вычетом страховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты к ней и повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии.

За каждый полный год стажа государственной гражданской службы сверх стажа, указанного в абзаце первом настоящей части, пенсия за выслугу лет увеличивается на 3 процента среднемесячного должностного оклада, установленного в расчетном периоде (должностного оклада, сохраненного в расчетном периоде в соответствии с законодательством города Севастополя), с учетом коэффициента, применяемого для исчисления пенсии за выслугу лет, согласно приложению к настоящему Закону. При этом общая сумма пенсии за выслугу лет и страховой пенсии по старости (инвалидности) включая фиксированную выплату к ней и повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии не может превышать 75 процентов среднемесячного должностного установленного в расчетном периоде (должностного оклада, сохраненного в расчетном периоде в соответствии с законодательством города

Севастополя), с учетом коэффициента, применяемого для исчисления пенсии за выслугу лет, согласно приложению к настоящему Закону.»».

7. Согласование – такой вид связи, при котором главное слово требует, чтобы зависимое слово принимало те же грамматические формы, в которых оно употреблено само. На этом основании в наименовании новой редакции приложения к Закону города Севастополя от 5 августа 2014 года № 55-ЗС «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших должности государственной гражданской службы города Севастополя», изложенного в пункте 2 статьи 8 законопроекта, слово «применяемый» следует заменить словом «применяемых».

На этом же основании в части 6 статьи 13 законопроекта слова «не превышающим должностного оклада» заменить словами «не превышающем должностной оклад».

8. С целью соблюдения единства понятийно-терминологического аппарата законодательных актов города Севастополя в целом и Закона города Севастополя от 5 августа 2014 года № 55-ЗС «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших должности государственной гражданской службы города Севастополя» в частности в наименованиях разделов IV–IX приложения к Закону города Севастополя от 5 августа 2014 года № 55-ЗС «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших должности государственной гражданской службы города Севастополя», изложенного в пункте 2 статьи 8 законопроекта, после слов «Должности государственной» необходимо дополнить словом «гражданской».

9. В части 6 статьи 13 законопроекта перед пунктуационным знаком «точка» пунктуационный знак «закрывающая кавычка» следует исключить как необоснованный.

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 нормами 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. Внося изменения в законодательный акт, необходимо точно приводить слова, которые подлежат замене или исключению, поэтому

в подпункте «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта слово «председатель» необходимо заменить словом «Председатель».

3. При внесении изменения в законодательный акт сначала указывается, какая структурная единица изменяется, а потом характер изменений, в связи с чем пункт 1 статьи 2 законопроекта после слова «дополнить» необходимо дополнить словом «словами».

4. Поскольку при внесении нескольких изменений в одну и ту же структурную единицу (в виде подпунктов) она указывается в абзаце первом пункта, далее нет необходимости ее дублировать, в связи с чем в законопроекте слово «статьи» необходимо исключить:

1) в подпункте «а» пункта 4 статьи 1;

2) в абзаце первом подпункта «а» пункта 13 статьи 6.

5. Абзац третий подпункта «е» пункта 7 статьи 1 законопроекта, которым предлагается дополнить частью 6 Закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя», 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 абзаца третьего подпункта «е» пункта 7 статьи 1 законопроекта позволяет сделать вывод об отсутствии признаков правовой нормы в тексте, изложенном в вышеуказанной структурной единице, 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 данной структурной единицы изложен стилем, нехарактерным для всех законов. Также действие, предусмотренное абзацем третьим подпункта «е» пункта 7 статьи 1 законопроекта, 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 правоприменителя и сокращенное наименование Аппарата Губернатора и Правительства – «Аппарат Губернатора города Севастополя» не дает правоприменителю возможность оценить круг полномочий юридического лица, в связи с чем Юридическое управление считает целесообразным изменить сокращенное наименование Аппарата Губернатора и Правительства.

6. Пункт 4 статьи 6 законопроекта необходимо изложить в соответствии с требованиями юридической техники в следующей редакции:

«4) пункт 18 части 1 статьи 13 дополнить предложением следующего содержания:

«При этом понятие «иностраннные финансовые инструменты» используется в настоящем Законе в значении, определенном указанным Федеральным законом.»».

7. Структурную единицу, которую необходимо признать утратившей силу, некорректно изымать из текста законодательного акта путем поглощения ее новой редакцией. Подпунктом «а» пункта 9 статьи 6 законопроекта предлагается пункты 1 и 2 части 4 статьи 39 Закона города Севастополя от 3 июня 2014 года № 23-ЗС «О государственной гражданской службе города Севастополя» изложить в новой редакции, при этом не учитывается, что в действующей редакции закона пункт 1 указанной части делится на нумерованные абзацы, а пункт 2 – на подпункты, которые в свою очередь являются отдельными структурными единицами. Таким образом, подпункт «а» пункта 9 статьи 6 законопроекта необходимо изложить в новой редакции с учетом того, что соответствующие абзацы пункта 1 и подпункты пункта 2 части 4 статьи 39 Закона города Севастополя от 3 июня 2014 года № 23-ЗС «О государственной гражданской службе города Севастополя» следует признать утратившими силу.

8. В связи с тем, что содержание статей о внесении изменений в иные законодательные акты не остается в том законодательном акте, которым они приняты, и со дня вступления в силу это содержание, так сказать, уходит в основной закон, изменяя, дополняя, излагая в новой редакции его структурные единицы, ссылка на структурные единицы закона, вносящего изменения в базовые законы, некорректна. На этом основании в частях 5 и 6 статьи 13 законопроекта слова «пунктом 2 статьи 8 настоящего Закона» необходимо заменить словами «приложением к Закону города Севастополя от 5 августа 2014 года № 55-ЗС «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших должности государственной гражданской службы 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 коррупциогенных факторов;
- 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