



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 № 03-12/231 от 15.03.2021,
внесенному депутатами
Законодательного Собрания
города Севастополя
И.Г.Журавлевым, А.А.Гордиенко,
А.В.Куриновым

23 апреля 2021 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-02/52-ЮУ

на проект постановления Законодательного Собрания города Севастополя
«О законодательной инициативе Законодательного Собрания города Севастополя
по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской
Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный
закон «Об общих принципах организации местного самоуправления
в Российской Федерации»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую, антикоррупционную, лингвистическую и юридико-техническую экспертизы проекта постановления Законодательного Собрания города Севастополя «О законодательной инициативе Законодательного Собрания города Севастополя по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – проект постановления).

Основание для проведения экспертиз проекта постановления: статьи 20, 21, 23 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя», статья 31 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

I. По представленному проекту постановления не имеется замечаний правового характера.

II. В представленном проекте постановления коррупциогенных факторов не выявлено.

Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы: по представленному проекту постановления не имеется замечаний правового характера. В представленном проекте постановления коррупциогенных факторов не выявлено.

III. Анализ проекта постановления позволяет прийти к выводу о необходимости устранения замечаний лингвистического характера.

1. Любой нормативный правовой акт должен быть составлен с обеспечением требования к единообразному использованию понятийно-терминологического аппарата как в пределах разрабатываемого проекта нормативного правового акта, так и во взаимосвязи такого проекта и федерального законодательства в целом. Во обеспечение вышеназванного в тексте проекта федерального закона необходимо обратить внимание на ряд понятийно-терминологических единиц.

Так, по результатам лингвистического анализа проекта федерального закона было обнаружено, что в его тексте использование таких терминов, как «общественная палата (совет) муниципального образования», «глава муниципального образования», «нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования», в ряде структурных единиц проекта не приведено к единообразию, что влечет несоответствие понятийно-терминологического аппарата таких структурных единиц понятийно-терминологическому аппарату Федерального закона № 131-ФЗ. Описанное подлежит устранению.

Кроме того, на основании определения, изложенного в части 1 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, Юридическое управление приходит к выводу о необходимости замены в абзаце десятом пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона слов «территориальные общественные самоуправления» словами «органы территориальных общественных самоуправлений», в абзаце одиннадцатом пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона слов «территориальными общественными самоуправлениями» словами «органами территориальных общественных самоуправлений».

2. В тексте проекта федерального закона необходимо устранить следующие замечания в области лексико-грамматической связи слов.

Структура предложения, изложенного в части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ требует постановки зависимых прямых дополнений в пунктах указанной части в форме именительного падежа, в связи с чем в абзаце втором пункта 3 статьи 1 проекта федерального закона слово «организацию» необходимо заменить словом «организация».

Анализ федерального законодательства, регулирующего права граждан в области осуществления местного самоуправления, приводит к выводу о некорректной связи слов в абзаце восьмом пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона. Так, слово «участия», согласующееся в представленной редакции со словами «содействие в реализации», по результатам проведенной экспертизы должно быть согласовано со словами «прав на» и, следовательно, поставлено в соответствующую падежную форму.

Кроме того, лингвистический анализ абзаца восьмого пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона показал тесную связь слов «на территории муниципального образования» со словами «решение вопросов», что способствует искажению смысла правовой нормы. Помимо указанного, также необходимо конкретизировать, какие граждане и организации имеются в виду, есть ли корреляция между такими гражданами, организациями и общественной палатой (советом) муниципального образования по территориальному признаку. Во устранение указанного в абзаце восьмом пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона слова «, на территории муниципального образования» необходимо исключить, слово «содействие» заменить словами «содействие на территории соответствующего муниципального образования».

3. При введении в проекте закона о внесении изменений в действующий закон контекстного сокращения словом «далее – ...» важно понимать, что такое контекстное сокращение будет распространяться на все последующие структурные единицы действующего закона. Следовательно, вводя контекстное сокращение «граждан» в части 1 статьи 27² в редакции анализируемого проекта федерального закона, разработчик должен осознавать, что в последующих статьях все слова «граждан» во всех формах данной лексемы будут раскрываться как «граждане Российской Федерации, проживающие на территории муниципального образования», что нарушает существующую лексико-синтаксическую структуру текста Федерального закона № 131-ФЗ. Во избежание такой коллизии необходимо распространить контекстное сокращение только на ту статью, в которой оно используется.

Кроме того, важно отметить, что контекстное сокращение «граждане» уже введено в Федеральном законе № 131-ФЗ, в части 1 статьи 3, что не позволяет разработчику ввести контекстное сокращение «граждане» в статье 27² в редакции представленного проекта федерального закона, поскольку одинаковые формы контекстных сокращений для различных логико-стилистических структур открывают почву для разночтения правовых норм. Требуется уточняющее словосочетание или слово, которое бы отличало вводимое контекстное сокращение от уже введенного в части 1 статьи 3 Федерального закона № 131-ФЗ.

Также важно помнить, что введение контекстного сокращения требует постановки его в форме именительного падежа, поскольку структурная особенность конструкции, вводящей контекстное сокращение, заключается в том, что ее члены не согласуются ни с одним другим членом предложения, а сама эта конструкция играет функциональную роль уточнения.

Таким образом, в абзаце третьем пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона слова «далее – граждан» требуют иной редакции в соответствии со всем вышеописанным. Однако Юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы на то, что при устранении всех замечаний настоящего раздела необходимость в контекстном сокращении будет утрачена, поскольку единственный раз, где будет встречаться слово «граждан», помимо рассматриваемой структурной единицы, – абзац восьмой пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона, но и в нем необходимо будет раскрыть, какие именно организации и граждане имеются в виду.

4. По результатам анализа абзаца третьего пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона Юридическое управление обнаруживает следующее смысловое содержание указанной структурной единицы, проистекающее из связи слов в предложении: общественная палата (совет) муниципального образования обеспечивает взаимодействие граждан, их общественных объединений и иных некоммерческих организаций с органами местного самоуправления для того, чтобы достичь взаимодействие с общественной палатой субъекта Российской Федерации. Последнее – «в целях взаимодействия с общественной палатой субъекта Российской Федерации» – вызывает ряд вопросов, поскольку по лексико-грамматической структуре предложения получается, что органы местного самоуправления выступают посредником во взаимодействии общественной палаты субъекта Российской Федерации с гражданами, их объединениями и иными некоммерческими организациями, что противоречит положениям Федерального закона от 26 июня 2016 года № 183-ФЗ «Об общих принципах организации деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Возможно, имелось в виду, что общественная палата (совет) муниципального образования обеспечивает взаимодействие граждан, их общественных объединений и иных некоммерческих организаций с органами местного самоуправления и общественной палатой субъекта Российской Федерации в целях содействия решению вопросов местного значения и т.д. Однако для достижения такого смысла правовой нормы рассматриваемой структурной единицы абзац третий пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона требуется изложить в иной редакции с учетом всех остальных замечаний настоящего заключения к указанному абзацу.

5. Норма права – это формально-определенное правило поведения, носит общеобязательный, не персонифицированный характер; должна трактоваться однозначно. Внутренняя определенность нормы проявляется в содержании, объеме прав и обязанностей, четких указаниях на последствия ее нарушения. Лингвистический анализ словосочетания «пользующихся доверием граждан», применяемого в абзаце третьем пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона, приводит к выводу о необъективности, разносторонности и неопределенности правовой нормы; неизвестно, чем установлены границы «доверия» и что значит «пользоваться» таким доверием. Ввиду изложенных причин в указанной структурной единице слова «пользующихся доверием граждан и» необходимо исключить.

6. В абзаце третьем пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона уточнения требует формулировка «на территории муниципального образования» в обоих случаях ее употребления. Так, в первом случае формулировка «граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования» оставляет неясным, идет ли речь о всех гражданах, проживающих на территории всех муниципальных образований, или только о тех гражданах, которые проживают на территории того муниципального образования, на территории которого общественная палата (совет) осуществляет свою деятельность. Аналогичный вопрос остается к формулировке «некоммерческих организаций, ... осуществляющих деятельность на территории муниципального образования». Иными словами, должна ли общественная палата (совет), допустим,

Нахимовского муниципального округа обеспечивать описанное взаимодействие граждан, которые проживают на территории Гагаринского муниципального округа, некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Андреевского муниципального округа. Если необходимо указать на корреляцию общественной палаты (совета) и граждан, некоммерческих организаций только в пределах одного муниципального образования, то абзац третий пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона необходимо дополнить словом «соответствующего» после слов «на территории» (в обоих случаях их употребления).

7. В абзаце шестом пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона слова «осуществлять общественный контроль на принципах» необходимо заменить словами «осуществлять на принципах», слова «образования за деятельностью» заменить словами «образования, общественный контроль за деятельностью», поскольку:

1) обособленное определение (причастный оборот), находящийся в постпозиции, то есть после определяемого слова, обособляется – выделяется пунктуационным знаком «запятая» с обеих сторон, если находится в середине предложения;

2) валентностные свойства слова «контроль» требуют обязательного ближайшего заполнения позиции прямого дополнения.

Настоящее замечание необходимо устранить с учетом замечания, изложенного в абзаце втором пункта 6 раздела IV настоящего заключения.

8. В проекте федерального закона необходимо исправить следующие ошибки, вызванные несоблюдением норм пунктуации современного русского литературного языка.

Дизьюнктивный союз, обозначающий «или одно, или другое, или оба сразу», графически оформляется при помощи пунктуационного знака «скобки», а не «слеш», ввиду чего в абзаце шестом пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона слова «и/или» необходимо заменить словами «и (или)».

В абзаце одиннадцатом пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона:

1) орфографический знак «дефис» заменить пунктуационным знаком «тире», поскольку этот знак разделяет слова в пределах предложения, а не части одного слова;

2) пунктуационный знак «запятая» после слова «представленных» исключить, поскольку его постановка не может быть обоснована правилами современного русского литературного языка.

9. Юридическое управление обращает внимание на необходимость устранения неопределенности правовой нормы, изложенной в абзаце десятом пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона. Внимания разработчика требуют используемые в указанной структурной единице слова «в порядке», которые в представленной редакции при отсутствии пунктуационного знака «запятая» после слов «таких прав») относятся к словам «не отнесенных к», и получается, что уставом муниципального образования и (или) муниципальными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования определяется порядок не отнесения вопросов к вопросам местного значения. Постановка пунктуационного знака «запятая» после слов «таких прав») эту связь

разорвет, однако не разрешит вопрос правовой неопределенности рассматриваемой структурной единицы, поскольку слова «в порядке» можно будет одинаково соотносить со словами «на выдвижение», «содействие решению», «реализации прав», «решение вопросов». Вышеописанное говорит о необходимости уточнения, что именно осуществляется в описанном порядке, путем изложения абзаца десятого пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона в иной редакции.

10. В абзаце двенадцатом пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона используется словосочетание «вопросы и порядок организации и деятельности общественной палаты», которое имеет множество интерпретаций.

Так, в соответствии с толковыми словарями современного русского литературного языка слово «вопрос» означает «важная задача, проблема; дело, ближайшая задача, требующие практического решения». Исходя из этого значения, неясно, какие именно вопросы организации и деятельности общественных палат, которые не могут быть отражены в порядке организации и деятельности общественных палат, устанавливаются уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.

Кроме того, возникает вопрос, какой именно порядок устанавливается муниципальными правовыми актами: порядок организации общественной палаты и порядок ее деятельности или же порядок организации деятельности общественной палаты и порядок осуществления деятельности общественной палаты.

На вышеизложенных основаниях абзац двенадцатый пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона необходимо изложить в иной редакции с учетом остальных замечаний настоящего заключения к указанному абзацу.

11. К пояснительной записке к проекту федерального закона имеется несколько замечаний:

1) однотипные логико-стилистические структуры и понятийно-терминологический аппарат требуется использовать в текстах нормативных правовых актов и прилагаемых документах к ним в соответствии с требованием к единообразию, в связи с чем термин «общественная палата (совет) муниципального образования» необходимо использовать единообразно по всему тексту пояснительной записки к проекту федерального закона во всех формах падежа и числа. Следовательно, редакции требуют такие слова и конструкции, как «Общественные палаты и общественные советы муниципальных образований», «общественных палат муниципальных образований», «палат», «муниципальных общественных палат (советов)» и другие;

2) в третьем предложении абзаца первого пояснительной записки слова «в муниципальных образованиях решаются» необходимо заменить словами «решаются в муниципальных образованиях» с целью составления более корректной лексико-семантической структуры в предложении указанной структурной единицы;

3) по всему тексту пояснительной записки некорректно употребленный орфографический знак «дефис» необходимо заменить пунктуационным знаком «тире»;

4) в соответствии со смысловым наполнением слова «секция», представленным в толковых словарях современного русского литературного языка, и особенностями сочетаемости этого слова, в первом предложении абзаца второго пояснительной записки слова «были проведены» необходимо заменить словами «были организованы»;

5) в абзаце втором пояснительной записки слова «членами Общественной палаты» с последующей распространенной конструкцией, играющей роль дополнения, являются уточнением слов «Общественной палатой Российской Федерации», что требует обрамления уточняющего оборота пунктуационным знаком «запятая» с обеих сторон оборота;

6) во втором предложении абзаца второго пояснительной записки слова «были приняты Рекомендации Общественной палатой Российской Федерации» необходимо заменить словами «Общественной палатой Российской Федерации были приняты Рекомендации», поскольку дополнение в форме творительного падежа (объект действия в пассивной конструкции) требуется располагать перед предикатом. Кроме того, необходимо уточнить, какие «Рекомендации» имеются в виду, путем дополнения указанной структурной единицы словами, раскрывающими наименование таких рекомендаций;

7) в третьем предложении абзаца второго пояснительной записки слово «способствуя» требует замены словом «способствующим», поскольку деепричастие всегда относится к сказуемому – глаголу, а по семантической структуре данного предложения получается, что данное слово должно относиться к слову «обеспечивающим». Также в указанной структурной единице непонятно, кто именно имеется в виду под термином «местное сообщество», мнение кого именно учитывается при решении вопросов местного значения. Данную неопределенность необходимо устранить;

8) в четвертом предложении абзаца второго пояснительной записки замены требуют слова «местной власти», поскольку под ними могут подразумеваться не только органы местного самоуправления, но и органы государственной власти всего субъекта, следует указать конкретно, кто имеется в виду;

9) в абзаце третьем пояснительной записки после слов «Российской Федерации» необходимо устранить пунктуационный знак «запятая», постановка которого не может быть обоснована правилами пунктуации современного русского литературного языка.

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

1. В абзаце первом статьи 1 представленного проекта федерального закона указан неверный перечень источников официального опубликования, ведь согласно нормам по юридико-техническому оформлению законопроектов (в редакции 2021 года) при внесении изменений в статью законодательного акта указывается следующий перечень источников официального опубликования: первоначальный источник официального опубликования законодательного акта; источник официального опубликования законодательного акта в новой редакции

(если она была); источники официального опубликования законодательных актов, вносивших изменения в наименование данного законодательного акта (если они были); источник официального опубликования законодательного акта, дополнившего законодательный акт данной статьей (если в первоначальной редакции ее не было); источник официального опубликования законодательного акта, изложившего статью в новой редакции (если она была); источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в эту статью и (или) ее наименование; а также источники официального опубликования законодательных актов, которыми в статью внесены изменения с даты, которая еще не наступила.

На данном основании перечень источников официального опубликования Федерального закона № 131-ФЗ в рамках вносимых проектом федерального закона изменений подлежит исправлению.

2. Юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы на невозможность дополнения части 1 статьи 15¹ пунктом 19 и части 1 статьи 16 пунктом 44 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку указанные структурные единицы уже есть в данных статьях.

Так, Федеральным законом от 22 декабря 2020 года № 454-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования деятельности в области пожарной безопасности» часть 1 статьи 15¹ Федерального закона № 131-ФЗ уже дополнена пунктом 19 (изменения вступят в силу с 1 января 2022 года). Часть 1 статьи 16 дополнена пунктом 44 в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 518-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (изменения вступят в силу с 29 июня 2021 года).

На этом основании нумерационное обозначение предлагаемых к дополнению структурных единиц в части 1 статьи 15¹ и части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ должно быть скорректировано.

3. Статья 16 Федерального закона № 131-ФЗ **определяет вопросы местного значения** муниципального, городского округа. Указанную статью пунктом 3 статьи 1 рассматриваемого проекта федерального закона предлагается дополнить правовой нормой об организации и обеспечении деятельности общественной палаты (совета) муниципального, **городского округа**.

В свою очередь, статью о правах органов местного самоуправления муниципального округа, городского округа и других субъектов на решение **вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения** (статья 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ) пунктом 4 статьи 1 проекта федерального закона предлагается дополнить правовой нормой об организации и обеспечении деятельности общественной палаты (совета) **городского округа**.

Юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы на возникшую коллизию дополняемых норм в части отнесения правовой нормы об организации и обеспечении деятельности общественных палат (советов) городских округов и к вопросам местного значения, и к вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения.

4. Субъект права законодательной инициативы пунктом 4 статьи 1 проекта федерального закона дополняет часть 1 статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ правом органов местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением на решение вопроса по организации и обеспечению деятельности общественных плат (советов) городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, что является ошибочным, в связи с тем, что данная часть статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ не регламентирует реализацию своих прав внутригородским районом.

Исходя из структуры статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ наделение органов местного самоуправления внутригородского района правом организации и обеспечения деятельности общественных палат внутригородских районов возможно в рамках части 1.1 статьи 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ.

На вышеизложенном основании, а также с учетом замечания, изложенного в пункте 3 настоящего раздела, Юридическое управление считает необходимым пункт 4 статьи 1 проекта федерального закона изложить в иной редакции.

5. Согласно нормам по юридико-техническому оформлению законопроектов части статей подразделяются на пункты, обозначаемые арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой, что не соблюдено в проекте федерального закона, а именно, в представленной редакции части 2 статьи 27².

6. Предлагаемая редакция пункта «б» части 2 статьи 27² устанавливает право общественных плат (советов) муниципальных образований на осуществление общественного контроля. Однако указанная структурная единица является своего рода отсылочной нормой к нормативным правовым актам, содержащим принципы, порядок и формы осуществления общественного контроля.

По отношению к принципам осуществления общественного контроля отсылочная норма корректна лишь в случае указания Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», так как анализ федерального законодательства установил, что исключительно в статье 6 указанного федерального закона содержится закрытый перечень принципов осуществления общественного контроля.

С учетом вышеизложенного, Юридическое управление считает необходимым пункт «б» части 2 предлагаемой к дополнению статьи 27², изложенной в пункте 5 статьи 1 проекта федерального закона, изложить в иной редакции.

7. Поскольку федеральные законы имеют более высокую юридическую силу, нежели законы субъектов Российской Федерации, в абзаце двенадцатом пункта 5 статьи 1 проекта федерального закона слова «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и настоящим Федеральным законом» необходимо заменить словами «в соответствии с настоящим Федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации».

8. Предложенная к дополнению Федерального закона № 131-ФЗ часть 5 статьи 27² содержит нумерованный абзац, что является ошибочным, так как согласно нормам по юридико-техническому оформлению законопроектов

дополнение нумерованными абзацами возможно только подпункта пункта части статьи.

На вышеизложенном основании, Юридическое управление считает необходимым присвоить нумерационное обозначение указанному абзацу либо изложить часть 5 указанной статьи в иной редакции.

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

Обобщенный вывод: по представленному проекту постановления не имеется замечаний правового характера. В представленном проекте постановления коррупциогенных факторов не выявлено. По представленному проекту постановления имеются замечания лингвистического и юридико-технического характера.

Начальник Юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя



Е.А.Близнюк