



ПРОКУРАТУРА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОКУРАТУРА  
ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

Председателю Законодательного  
Собрания города Севастополя

Алтабаевой Е.Б.

ул. Ленина 1, г. Севастополь

ул. Павличенко, 1, г. Севастополь, 299011

№ 2/1-14-16  
На № 03-15/2061 от 21.11.16

Уважаемая Екатерина Борисовна!

Во исполнении Соглашения о взаимодействии в правотворческой деятельности между Законодательным Собранием и прокуратурой города Севастополя изучены проекты законов города Севастополя «О внесении изменений в Устав города Севастополя» (19/355 от 21.11.2016) и «О внесении изменений в некоторые законы города Севастополя, касающиеся денежного содержания государственных гражданских служащих и лиц, замещающих государственные должности города Севастополя» (19/370 от 16.11.2016).

По результатам изучения законопроектов составлены заключения о наличии в положениях законопроектов замечаний правового характера.

Приложение: заключения на \_\_\_ листах.

С Уважением,

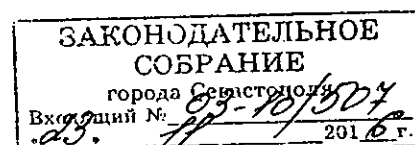
Прокурор города

государственный советник  
юстиции 3-го класса

И.С.Шевченко

Карпеев, тел 53-01-89

АГ № 017770



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект Закона города Севастополя  
«О внесении изменений в некоторые законы города Севастополя, касающиеся  
денежного содержания государственных гражданских служащих и лиц,  
замещающих государственные должности города Севастополя»

23» ноября 2016 г.

г. Севастополь

Проект Закона города Севастополя «О внесении изменений в некоторые законы города Севастополя, касающиеся денежного содержания государственных гражданских служащих и лиц, замещающих государственные должности города Севастополя» (далее – законопроект) предусматривает ряд изменений в законодательные акты, устанавливающие уровень денежного содержания государственных служащих города Севастополя.

Начиная с 2014 г. прокуратура города неоднократно вносила в Правительство Севастополя и Законодательное Собрание города Севастополя акты прокурорского реагирования в связи с наличием существенных нарушений в сфере оплаты труда государственных и муниципальных служащих города Севастополя, обусловленных ненадлежащим регулированием соответствующих вопросов на законодательном уровне.

До настоящего времени в городе Севастополе отсутствует отвечающая требованиям стабильности система денежного содержания государственных и муниципальных служащих, бюджетный процесс и законодательное регулирование в сфере денежного содержания государственных и муниципальных служащих не согласованы, что на систематической основе влечет нарушения прав государственных и муниципальных служащих. В связи с длительным бездействием по изменению законодательного акта на основании удовлетворенного протеста прокуратуры города Закон города Севастополя от 20.07.2015 № 169-ЗС «О некоторых вопросах регулирования оплаты труда лиц, замещающих государственные должности города Севастополя, а также государственных гражданских служащих города Севастополя» оспаривается в судебном порядке.

Рассматриваемый законопроект, с одной стороны, направлен на исправление существующей негативной ситуации путем приведения законодательного регулирования в сфере денежного содержания государственных служащих города Севастополя в соответствие с возможностями регионального бюджета.

С другой стороны, при его подготовке не обеспечено устранение всех нарушений законодательства, о которых сообщалось в ранее принятых актах прокурорского реагирования, что повлечет новые факты прокурорского вмешательства и, в конечном счете, не позволит обеспечить стабильность регулирования в сфере денежного содержания государственных служащих города Севастополя.

В пунктах 2, 3 ст. 1 законопроекта предлагается новая редакция норм Закона города Севастополя от 03.06.2014 № 21-ЗС «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности города Севастополя» (далее – Закон города Севастополя № 21-ЗС), устанавливающих размеры отдельных

выплат в структуре денежного содержания лиц, замещающих государственные должности города Севастополя, и порядок формирования фонда оплаты труда.

Так, единовременную выплату при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска предлагается установить в размере одного денежного содержания, а средства фонда оплаты труда на выплату премий планируется предусматривать из расчета четырех денежных содержаний на год (в действующей редакции Закона города Севастополя № 21-ЗС – четырех должностных окладов).

Вместе с тем понятие «денежное содержание» при его использовании в качестве базы для расчета дополнительных выплат и для формирования фонда оплаты труда носит неопределенный характер.

Размер денежного содержания лица, замещающего государственную должность города Севастополя, в календарном месяце и календарном году не является фиксированным и может существенно отличаться в зависимости от размера установленных дополнительных выплат, начисленных премий, периодов временной нетрудоспособности и т. д.

В этой связи, остается совершенно неясным, какое именно «денежное содержание» (в каком размере, за какой период, какова его структура) будет использоваться для исчисления единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и при формировании средств фонда оплаты труда на выплату премий лицам, замещающим государственные должности города Севастополя.

Именно по этой причине в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы денежного содержания федеральных государственных служащих, в качестве базы для установления дополнительных выплат используются категории, которые имеют строго фиксированное денежное выражение (должностные оклады, месячные оклады денежного содержания и т.д.).

Таким образом, ст. 1 рассматриваемого законопроекта в указанной части является неопределенной, что в соответствии со сложившейся судебной практикой является самостоятельным основанием для признания ее недействующей в судебном порядке.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 25.04.1995 № 3-П, от 15.07.1999 № 11-П, от 11.11.2003 № 16-П и от 21.01.2010 № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит – к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

Наличие в ст. 1 законопроекта указанного неопределенного положения фактически наделяет правоприменителя широкими дискреционными полномочиями при определении размера дополнительных выплат в структуре денежного содержания лиц, замещающих государственные должности, а также

при формировании фонда труда, что свидетельствует о наличии в данной норме коррупционного фактора, предусмотренного пп. «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (широта дискреционных полномочий).

Следует отметить, что точно по такому же основанию прокуратурой города 08.10.2014 опротестован Закон города Севастополя от 03.06.2014 № 22-ЗС «О денежном содержании государственных гражданских служащих города Севастополя», который впоследствии приведен в соответствие с федеральным законодательством.

Кроме того, предлагаемое законопроектом регулирование вводит новые необоснованные различия в вопросах денежного содержания лиц, замещающих государственные должности города Севастополя, и государственных гражданских служащих города Севастополя.

Так, для государственных гражданских служащих статьей 3 законопроекта единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска устанавливается в размере одного оклада месячного денежного содержания, то есть составляет часть их обычной заработной платы. В то же время для лиц, замещающих государственные должности, указанная единовременная выплата составляет одно «денежное содержание», которое, по всей видимости, является полным месячным заработком. Аналогичная ситуация касается средств фонда оплаты труда на выплату премий.

Законопроект предусматривает новые таблицы коэффициентов, применяемых при исчислении должностных окладов, и размеры ежемесячного денежного поощрения для лиц, замещающих государственные должности города Севастополя, и государственных гражданских служащих.

Однако при составлении данных таблиц не учтены актуальные изменения законодательства города Севастополя в части порядка формирования Правительства Севастополя.

Так, согласно действующей редакции ст. 6 Закона города Севастополя от 30.04.2014 № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя» в состав Правительства Севастополя входят руководители департаментов, определяемые указом Губернатора города Севастополя.

В настоящее время лишь некоторые руководители департаментов города Севастополя включены в состав Правительства Севастополя, и, соответственно, являются лицами, замещающими государственные должности города Севастополя.

Иные руководители департаментов, которые не входят в состав Правительства Севастополя, с учетом Указа Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» не могут считаться лицами, замещающими государственные должности, и, следовательно, являются государственными гражданскими служащими.

Однако в рассматриваемом законопроекте должность «Директор Департамента» указана только в таблице коэффициентов, применяемых при исчислении должностных окладов для лиц, замещающих государственные должности города Севастополя.

В этой связи, остается неурегулированным порядок определения должностных окладов руководителей департаментов, являющихся государственными гражданскими служащими. В разделе VI аналогичной таблицы для государственных гражданских служащих (п. 5 ст. 2 законопроекта) указана только должность «Руководитель Аппарата», которая, по всей видимости, обозначает должность директора Департамента аппарата Губернатора и Правительства Севастополя. Поскольку по имеющейся информации такой должности как «Руководитель Аппарата» в штатном расписании данного Департамента не имеется, данная норма также требует корректировки.

Пунктом 4 статьи 2 законопроекта предлагается установить новый порядок формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих города Севастополя, в котором используются нормативы, отличные от нормативов, указанных в ст. 51 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ).

Вместе с тем аналогичные обстоятельства послужили поводом для принесения протеста прокуратуры города Закон города Севастополя от 20.07.2015 № 169-ЗС «О некоторых вопросах регулирования оплаты труда лиц, замещающих государственные должности города Севастополя, а также государственных гражданских служащих города Севастополя», который Законодательным Собранием города Севастополя рассмотрен и удовлетворен.

Необходимо учитывать, что Федеральным законом № 79-ФЗ установлены правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. В силу ст. 4 данного Федерального закона одним из принципов гражданской службы является единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Частью 2 ст. 50 Федерального закона № 79-ФЗ исчерпывающим образом установлена структура денежного содержания гражданского служащего, а в ч. 2 ст. 51 определен порядок формирования фонда оплаты труда федеральных гражданских служащих, в том числе установлены нормативы для отдельных выплат в структуре денежного содержания.

Согласно ч. 7 ст. 51 Федерального закона № 79-ФЗ порядок формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации с учетом положений данной статьи.

Таким образом, федеральным законодательством субъекты Российской Федерации не наделены полномочиями изменять структуру и размер выплат, необходимых для формирования фонда оплаты гражданских служащих.

Статья 51 Федерального закона № 79-ФЗ гарантирует формирование фонда оплаты труда в определенном размере, обеспечивает стабильность уровня денежного содержания государственных гражданских служащих. Кроме того, данная норма устанавливает четкое соотношение между суммой средств на выплату должностных окладов, и суммой средств на все остальные выплаты в структуре фонда оплаты труда. Также ч. 2 ст. 51 Федерального закона № 79-ФЗ в значительной степени предопределяет положения нормативных и локальных правовых актов, которые непосредственно устанавливают размеры дополнительных выплат.

Таким образом, соблюдение ч. 2 ст. 51 Федерального закона № 79-ФЗ в законодательстве городе Севастополя имеет важное значение для реализации принципа единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации в части гарантий при прохождении службы, сочетания основных и дополнительных выплат в структуре денежного содержания, единого подхода к материальному стимулированию деятельности гражданских служащих.

В этой связи, прокуратура города неоднократно рекомендовала при разработке новой системы денежного содержания государственных гражданских служащих города Севастополя руководствоваться существующим на федеральном уровне образцом, то есть моделью денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих, закрепленной статьями 50, 51 Федерального закона № 79-ФЗ и Указом Президента Российской Федерации от 25.07.2006 № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих».

Следует отметить, что система денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих без каких-либо существенных изменений законодательных актов существует на протяжении длительного периода времени, следовательно, отвечает требованиям принципа стабильности, и также обладает достаточной гибкостью в условиях ограниченности бюджетных средств.

В свою очередь, предусмотренная законопроектом модель денежного содержания государственных гражданских служащих города Севастополя фактически является модифицированным вариантом существующей в настоящее время системы, и также характеризуется укрупненным размером базовых выплат.

Возражения прокуратуры города относительно возможности использования такого подхода обусловлены, в том числе крайне негативной практикой его применения в городе Севастополе в 2014-2016 гг.

Также следует отметить, что в других субъектах Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ, порядок формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих соответствует требованиям ч. 2 ст. 51 Федерального закона № 79-ФЗ, причем в большинстве случаев –

полностью. При этом даже имеющиеся в некоторых регионах отличия являются незначительными и касаются 1-2 выплат, что в любом случае позволяет сделать вывод о применении общефедеральной модели денежного содержания государственных гражданских служащих.

Таким образом, в городе Севастополе, единственном из всех субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ, устанавливается принципиально иной порядок формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих.

С учетом изложенного, представленный законопроект нуждается в доработке.

Первый заместитель  
прокурора города Севастополя

государственный советник  
юстиции 3 класса



В.Н. Агапов