

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект Закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 28 декабря 2016 года № 309-ЗС «О бюджете города Севастополя на 2017 год» (рег. № 19/497 от 01.12.2017)

«11» декабря 2017 г.

г. Севастополь

Прокуратурой города изучен проект Закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 28 декабря 2016 года № 309-ЗС «О бюджете города Севастополя на 2017 год» (далее – законопроект).

С учетом результатов надзорной деятельности в сфере обеспечения соблюдения прав государственных и муниципальных служащих города Севастополя на оплату труда прокуратура города сообщает о наличии следующих несоответствий требованиям действующего законодательства в представленном законопроекте.

Законопроектом предусмотрена новая редакция приложения 4 к действующему закону о бюджете (то есть ведомственной структуры расходов бюджета города Севастополя на 2017 год), в соответствии с которой главному распорядителю бюджетных средств – Департаменту финансов города Севастополя предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 51 819,6 тыс. руб., поименованные как расходы на создание и обеспечение функционирования системы управления эффективности достижения целей, стоящих перед Правительством Севастополя и исполнительными органами государственной власти города Севастополя.

Из анализа приложения 5 пояснительной записки к законопроекту (перераспределение отдельных расходов бюджета города Севастополя на 2017 год) следует, что указанная сумма складывается из экономии фондов оплаты труда по 26 органам исполнительной власти города Севастополя.

Таким образом, законопроектом предусмотрено изъятие средств фондов оплаты труда государственных служащих в органах государственной власти города Севастополя и последующие их расходование на создание и обеспечение функционирования системы управления эффективности достижения целей, стоящих перед Правительством Севастополя и исполнительными органами государственной власти города Севастополя.

В первую очередь, формулировка целей расходования изъятых средств не соответствует общеправовым критериям ясности, правовой определенности, поскольку допускает различные варианты толкования. В частности, «создание и обеспечение функционирования системы управления эффективности достижения целей» в буквальном толковании предполагает некие организационные расходы, указание на расходование соответствующих средств на оплату труда в рассматриваемой норме отсутствует.

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.

В соответствии с ч. 14 ст. 50 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» по отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте.

Как следует из приведенной нормы, особый порядок оплаты труда может применяться только в отношении категорий государственных гражданских служащих, с которыми заключены срочные служебные контракты.

Более того, согласно ч. 4 ст. 10 Закона города Севастополя от 03.06.2014 № 22-ЗС «О денежном содержании государственных гражданских служащих города Севастополя» перечень должностей гражданской службы, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, а также порядок установления оплаты труда таких гражданских служащих утверждаются законом города Севастополя.

Однако в законодательстве города Севастополя соответствующие положения отсутствуют, следовательно, система оплаты труда в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности в городе Севастополе не существует, оплата труда государственных служащих должна производиться на основании общих норм федерального законодательства и законодательства города Севастополя.

В соответствии с общими требованиями законодательства изъятие средств фондов оплаты труда государственных служащих города Севастополя не допускается.

Необходимо учитывать, что органы исполнительной власти города Севастополя являются самостоятельными юридическими лицами и участниками бюджетного процесса, формируют собственные независимые фонды оплаты труда государственных гражданских служащих, что находит соответствующее отражение в законе о бюджете.

Установленные ст. 51 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и ст. 11 Закона города Севастополя от 03.06.2014 № 22-ЗС «О денежном содержании государственных гражданских служащих города Севастополя» нормативы формирования фондов оплаты труда гарантируют формирование и расходование этих фондов в определенном размере, обеспечивают стабильность уровня денежного содержания государственных гражданских служащих, соблюдение единых подходов к материальному стимулированию их деятельности.

Прокуратурой города в заключениях на проекты законов города Севастополя, а также в актах прокурорского реагирования неоднократно подчеркивалось, что федеральным законодательством субъекты Российской Федерации не наделены полномочиями изменять порядок формирования и перераспределения фонда оплаты труда гражданских служащих. Данная позиция подтверждается апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 24.05.2017 по административному исковому заявлению прокуратуры города о признании недействующими отдельных норм Закона 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».

Фонд оплаты труда на выплату премий государственным гражданским служащим формируется с учетом установленных нормативов в каждом государственном органе, формирование этого фонда в отношении системы органов действующим законодательством не предусмотрено.

Действия по изъятию экономии фонда оплаты труда являются нарушением порядка формирования и перераспределения средств этого фонда, поскольку снижают его размер по сравнению с уровнем, гарантированным федеральным законодательством и законодательством города Севастополя.

В этой связи, частью 3 ст. 11 Закона города Севастополя от 03.06.2014 № 22-ЗС «О денежном содержании государственных гражданских служащих города Севастополя» обоснованно предусмотрено, что экономия денежных средств по фонду оплаты труда гражданских служащих изъятию не подлежит и может быть направлена по решению представителя нанимателя на выплату премий, материальной помощи и другие выплаты, предусмотренные федеральными законами и законами города Севастополя.

Следует отметить, что представителем нанимателя в отношении абсолютного большинства государственных гражданских служащих города Севастополя выступает руководитель соответствующего государственного органа. Это обстоятельство еще раз подчеркивает тот факт, что перераспределение средств фонда оплаты труда производится только в рамках соответствующего государственного органа.

Изложенное свидетельствует о наличии в проекте коррупциогенных факторов, предусмотренных пп.пп. «а», «д» 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 - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции. Коррупциогенные факторы подлежат исключению из проектов нормативных правовых актов в соответствии с требованиями Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Государственные гарантии по формированию фондов оплаты труда государственных гражданских служащих и запрет на изъятие его средств в случае качественного бюджетного планирования и при надлежащей кадровой политике не должны приводить к каким-либо негативным последствиям в виде, например, образования необоснованно большой экономии фонда оплаты труда.

Так, если организационно-штатная структура органа власти четко соответствует выполняемым им функциям, а наличие экономии обусловлено объективными обстоятельствами (временная нетрудоспособность гражданских служащих, открытые вакансии в период проведения конкурсов и др.), то трудовой коллектив вправе претендовать на получение этой экономии в виде дополнительных выплат, так как государственные гражданские служащие выполняли повышенный объем работы.

Если же экономия фонда оплаты труда обусловлена постоянным наличием незанятых штатных единиц, возникает вопрос к кадровой политике государственного органа.

При этом позиция прокуратуры не означает абсолютную неприкосновенность сформированного при принятии бюджета фонда оплаты труда в течение года, поскольку подобная трактовка может привести к абсурдным ситуациям на практике, и не препятствует изъятию объективно излишних средств, например, образовавшихся в результате существенного сокращения штатной численности сотрудников государственного органа.

По мнению прокуратуры города, сокращение численности государственных служащих предполагает соответствующую актуализацию годового фонда оплаты труда: на оставшийся период фонд оплаты труда должен быть пересчитан исходя из реальной численности государственных служащих и установленных действующим законодательством нормативов формирования выплат. Это позволит обеспечить сотрудникам выплату справедливой заработной платы, соответствующей уровню заработной платы работников других государственных органов.

Оставшаяся часть бюджетных ассигнований, которая была предусмотрена на выплату денежного содержания при принятии бюджета, но превышает необходимые объемы фонда оплаты труда на оставшуюся часть года, уже не может считаться «экономией по фонду оплаты труда». Эти средства не обусловлены наличием в государственном органе каких-либо штатных единиц, они не являются элементом трудовых (служебных) отношений, они не связаны законодательными гарантиями по формированию фондов оплаты труда в определенном размере. В этой связи, такие излишние средства, действительно, могут перераспределяться на другие цели и нарушения чьих-либо прав это не повлечет.

Таким образом, при рассмотрении вопросов формирования и перераспределения фондов оплаты труда приоритет должен отдаваться обеспечению трудовых прав государственных служащих.

При этом о необходимости совершенствования действующей системы оплаты труда государственных гражданских служащих города Севастополя

прокуратура города неоднократно указывала в актах прокурорского реагирования.

С учетом изложенного, также принимая во внимание замечания Контрольно-счетной палаты города Севастополя и юридического управления Законодательного Собрания города Севастополя, представленный законопроект нуждается в доработке.

Первый заместитель прокурора
города Севастополя

государственный советник
юстиции 3 класса



В.Н. Агапов