



Государственное учреждение
Ленинградской области
“ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ
ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА”

Первому заместителю Председателя
Правительства Ленинградской
области - председателю комитета
финансов Ленинградской области
Р.И. Маркову

191311, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д.3

тел./факс: 710 00 56, тел.: 710 00 32

E-mail: gulo.geirz@gmail.com

22.05.2019 № 02-01/172
на согл-212995288-2 от 17.05.2019

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ГКУЛО "ГЭИРЗ" провело правовую (юридическую) экспертизу проекта областного закона “Об оплате труда работников государственных учреждений Ленинградской области”.

В результате проведенной экспертизы установлено, что законопроект не в полной мере соответствует законодательству и правилам юридической техники.

Полагаем, что законопроект требует дальнейшей доработки по следующим основаниям.

1. Необходимость принятия областного закона обосновывается пунктом 3.1 Программы оптимизации расходов областного бюджета Ленинградской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, утверждённой распоряжением Правительства Ленинградской области от 08.08.2018 № 438-р, согласно которому должна быть усовершенствована система оплаты труда работников учреждений, в т.ч. включающего систему материального стимулирования руководителей к инновационной деятельности¹.

Однако из содержания законопроекта невозможно установить каким образом усовершенствована система оплаты труда по сравнению с действующими в настоящее время.

Данный вывод основан на том, что содержание законопроекта во многом схоже с содержанием областного закона от 08.06.2011 № 32-оз "Об оплате труда работников государственных бюджетных учреждений Ленинградской области и государственных казенных учреждений

¹ В результате анализа законопроекта и прилагаемых документов не удалось установить, каким образом принятие предлагаемого областного закона будет стимулировать руководителей к инновационной деятельности.

Ленинградской области", в том числе с делегированием Правительству Ленинградской области большого объёма широких дискреционных (т.е. по своему усмотрению) нормотворческих полномочий.

Заполнение Правительством Ленинградской области на основании статьи 1 и части 2 статьи 2 проекта областного закона законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие² концепций соответствующих постановлений Правительства Ленинградской области, включающие развёрнутые характеристики и основные положения, не только затрудняет понимание вводимых новаций, но и не позволяет проанализировать законопроект на предмет "достижимости" целей³, ради достижения которых он принимается, а также сопоставить с прогнозом социально-экономических и иных последствий принятия данного областного закона.

Законодатель, наделяя органы исполнительной власти теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен чётко определить его конституционно допустимые пределы, а также круг вопросов, по которым органы исполнительной власти вправе принимать нормативно-обязывающие решения (постановление Конституционного суда Российской Федерации от 31.05.2016 № 14-П).

Представляется, что при подготовке законопроекта не учтены данные требования.

2. Ранее ГКУЛО "ГЭИРЗ" неоднократно обращало внимание комитета финансов Ленинградской области на правовую позицию Конституционного суда Российской Федерации о месте законов о бюджете в правовой системе, согласно которой закон о бюджете представляет собой законодательный акт особого рода, который создаёт надлежащие финансовые условия для реализации норм, закреплённых в иных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов.

Соответственно полагаем, что законом о бюджете не может устанавливаться размер расчётной величины.

Обращаем внимание, что в часть 1 статьи 2 проекта областного закона закрепляется лишь необходимость обеспечения месячной заработной платы работника не ниже размера минимальной заработной платы в Ленинградской области. Однако в законопроекте не учтена норма статьи 134 ТК РФ, согласно которой обеспечение повышения уровня реального

² Частью 2 статьи 5.1 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз "О правовых актах Ленинградской области" закреплена обязанность представления концепции постановления лишь при внесении в Законодательное собрание Ленинградской области проекта областного закона, предусматривающего делегирование Правительству Ленинградской области отдельных полномочий.

³ Обращаем внимание, что в нарушение подпункта 1 пункта 5.5 Регламента Правительства Ленинградской области, утверждённого постановлением Правительства Ленинградской области от 29 декабря 2005 года № 341, разработчиками не определены цели и прогноз социально-экономических и иных последствий принятия данного областного закона.

содержания заработной платы должно включать индексацию заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги.

3. ГКУЛО "ГЭИРЗ" допускается возможность изменения действующей системы оплаты труда работников государственных учреждений, в т.ч. работников автономных учреждений, при соблюдении принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм (постановления Конституционного суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П и др.).

Полагаем необходимым уточнить сроки вступления в силу законопроекта, позволяющих, в т.ч., надлежащим образом уведомить работников об изменении системы оплаты труда, а также устранить внутреннее противоречие между нормами части 2 статьи 5 проекта областного закона ("вступает в силу по истечении⁴ 10 дней" и "применяется⁵ к правоотношениям с 1 января 2020 года").

4. В статье 4 законопроекта используются понятия "должностные оклады" и "минимальные уровень должностного оклада".

При этом не ясно, какими критериями следует руководствоваться при установлении размера должностного оклада (как он должен соотноситься с минимальным) руководителям, заместителям руководителей и главным бухгалтерам.

5. В проекте не учтены особенности правового статуса отдельных государственных казенных учреждений. Так, в частности, пунктами 1.5 Устава государственного казенного учреждения Ленинградской области "Государственный экспертный институт регионального законодательства", утверждённого постановлением Правительства Ленинградской области от 27.12.2005 № 337, учреждение подведомственно (подотчетно и подконтрольно) Правительству Ленинградской области (далее - отраслевой орган) и подчиняется вице-губернатору Ленинградской области по внутренней политике. Функции и полномочия учредителя и собственника имущества Учреждения (за исключением полномочий главного распорядителя бюджетных средств) осуществляют отраслевой орган и Ленинградский областной комитет по управлению государственным имуществом

При этом учреждение является главным распорядителем бюджетных средств Ленинградской области.

⁴ Согласно пункту 5 статьи 33 Устава Ленинградской области областные законы по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее **чем через 10 дней после** их официального опубликования. Использование в части 2 статьи 5 законопроекта слова "истечения" является недопустимым.

⁵ Если предполагается, что областной закон вступит в силу после 1 января 2020 года, то придание обратной силы, то желательно использовать словосочетание "и распространяется на правоотношения, возникшие с...". В случае, если закон вступит в силу 1 января 2020 года, то слова "и применяется к правоотношениям с 1 января 2020 года" следует исключить.

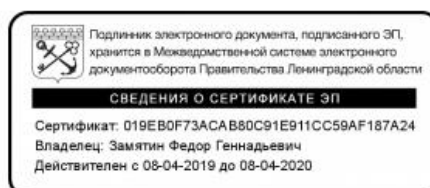
Соответственно, в случае буквального толкования части 4 статьи 4 законопроекта, не ясно, какой орган государственной власти или лицо, замещающее государственную должность, должны определять размер стимулирующих выплат руководителю ГКУЛО "ГЭИРЗ".

При наличии нормативных правовых актов, регламентирующих порядок установления стимулирующих выплат руководителю государственного учреждения (например, постановление Правительства Ленинградской области от 27.10.2017 № 439), не ясны цели и основания определения размера стимулирующих выплат руководителю распоряжениями уполномоченного органа, который не является стороной трудовых отношений.

Также полагаем, что неопределённость периодов, по истечении которых у руководителя возникает право на получение стимулирующих выплат (за отчетный период) является коррупциогенным фактором.

Исполнительный директор

Ф.Замятин



Лист согласования к документу № 02-01/172 от 22.05.2019. В ответ на № согл-212995288-2 (17.05.2019)

Инициатор согласования: Миколасюк И.С.

Согласование инициировано: 22.05.2019 14:20

ЛИСТ СОГЛАСОВАНИЯ

Тип согласования: **последовательное**

№	ФИО	Срок согласования	Результат согласования	Замечания/Комментарии
1	Замятин Ф.Г.		ЭП Подписано 22.05.2019 14:21	-