



# 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 № 03-19/547 от 06.06.2018,  
внесенному  
Правительством Севастополя

18 июля 2018 года

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/84-ЮУ

на проект закона города Севастополя «О бесплатной юридической помощи в городе Севастополе»

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя (далее – Юридическое управление) провело правовую, антикоррупционную, лингвистическую и юридико-техническую экспертизы проекта закона города Севастополя «О бесплатной юридической помощи в городе Севастополе» (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 города Севастополя № 185-ЗС), статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Предметом регулирования законопроекта являются правоотношения в сфере оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 324-ФЗ).

На уровне субъекта федерации города Севастополя данные правоотношения нормативными правовыми актами не урегулированы.

I. По представленному законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. Частью 1 статьи 2 законопроекта определено, что право на получение бесплатной юридической помощи имеют граждане Российской

Федерации, имеющие регистрацию по месту жительства или по месту пребывания в городе Севастополе.

Законодательные акты о бесплатной юридической помощи принимаются в целях реализации положения части 1 статьи 48 Конституции РФ, гарантирующей право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной.

Частью 1 статьи 19 Конституции РФ гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В соответствии с частью 4 статьи 3 Федерального закона № 324-ФЗ законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Тем самым, Федеральным законом не допускается сокращение объема гарантированных прав граждан на получение бесплатной юридической помощи, в том числе категорий граждан, имеющих право на ее получение.

Частью 1 статьи 2 законопроекта предусматривается право граждан на получение бесплатной юридической помощи при условии наличия их регистрации по месту жительства или пребывания в городе Севастополе. Такого условия Федеральным законом № 324-ФЗ не установлено, и потому условие части 1 статьи 2 законопроекта следует рассматривать как неправомерное ограничение прав граждан.

Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 года № 4-П сам по себе факт регистрации по месту жительства или по месту пребывания, или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

2. Частью 2 статьи 2 законопроекта определено, что иностранным гражданам и лицам без гражданства юридическая помощь оказывается в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законодательством и международными договорами Российской Федерации.

Данное положение полностью дублирует норму части 2 статьи 2 Федерального закона № 324-ФЗ и притом регулирует вопросы, не относящиеся к предмету регулирования законами субъектов Российской Федерации (правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства). Поскольку правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства на территории субъекта Российской Федерации не регулируется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, данное положение части 2 статьи 2 законопроекта выходит за пределы предмета ведения города Севастополя.

3. Пунктом 11 части 1 статьи 6 законопроекта в составе граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, указаны граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с восстановлением имущественных прав, личных неимущественных прав, нарушенных в результате чрезвычайной ситуации, возмещением ущерба, причиненного вследствие чрезвычайной ситуации.

Однако пункт 8.1 части 1 статьи 20 Федерального закона № 324-ФЗ, норма которого дублируется пунктом 11 части 1 статьи 6 законопроекта, не содержит ограничений оснований для получения бесплатной юридической помощи гражданами, пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации. Такое ограничение случаев оказания бесплатной юридической помощи предусматривается частью 2 статьи 20 только в отношении правового консультирования граждан в устной и письменной форме и составления для них заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи.

Для иных участников государственной системы бесплатной юридической помощи (например, при оказании бесплатной юридической помощи органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, согласно статье 16 Федерального закона № 324-ФЗ) такого ограничения Федеральным законом не предусмотрено.

Для исключения такого ограничения следует изложить положения статьей 6 и 7 законопроекта в иной редакции, указав, что бесплатная юридическая помощь по вопросам, связанным с восстановлением имущественных прав, личных неимущественных прав, нарушенных в результате чрезвычайной ситуации, возмещением ущерба, причиненного вследствие чрезвычайной ситуации, оказывается адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи.

4. Частью 3 статьи 7 законопроекта к полномочиям Правительства Севастополя отнесено утверждение порядка определения среднедушевого дохода семьи. В то же время порядок исчисления среднедушевого дохода семьи установлен Федеральным законом от 5 апреля 2003 года № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи», и Федеральным законом № 324-ФЗ не определено, что в отношении права на получение бесплатной юридической помощи применяется специальный порядок расчета среднедушевого дохода семьи, который устанавливался бы субъектами Российской Федерации.

Кроме того, следует в статье 7 законопроекта определить порядок предоставления сведений о составе семьи, доходах членов семьи или одиноко проживающего гражданина и принадлежащем им имуществе на праве собственности для последующего оказания им бесплатной юридической помощи.

II. В законопроекте усматривается наличие следующего признака коррупциогенного фактора.

Как указано в пункте 4 замечаний правового характера данного заключения, утверждение порядка определения среднедушевого дохода семьи неправомерно отнесено частью 3 статьи 7 законопроекта к полномочиям Правительства Севастополя. Такое положение законопроекта содержит коррупциогенный фактор в форме нарушения компетенции государственного органа по принятию нормативных правовых актов.

**Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы:** по законопроекту имеются замечания правового характера. В представленном законопроекте усматривается наличие признака коррупциогенного фактора.

III. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о необходимости устранения следующих замечаний лингвистического характера.

1. Тавтология (или открытая, явная избыточность) представляет собой повтор в пределах предложения одного и того же слова, родственных слов, омонимов. Такие предложения требуют правки. Во избежание указанной лингвистической ошибки в части 1 статьи 2 законопроекта слова «имеющие регистрацию» следует заменить словами «которые зарегистрированы».

2. К статье 5 законопроекта имеются следующие замечания:

1) в соответствии со статьей 2 Закона города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 6-ЗС «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя» в систему исполнительных органов государственной власти города Севастополя входят Губернатор города Севастополя, Правительство Севастополя и исполнительные органы государственной власти, создаваемые по функциональному принципу. Однако исходя из правовой нормы пункта 1 части 1 статьи 5 законопроекта такие органы государственной власти, как Правительство Севастополя и исполнительные органы государственной власти города Севастополя, не включены в одну систему исполнительных органов;

2) часть 2 устанавливает полномочия Адвокатской палаты города Севастополя в части организации участия адвокатов в деятельности государственной системы бесплатной юридической помощи. Пункт 1 части 3 фактически дублирует положение, установленное частью 2 данной статьи, ввиду чего указанный пункт подлежит исключению.

Правовые нормы части 2 и пунктов 2-4 части 3 статьи выходят за рамки правового поля данной статьи, ограниченного ее наименованием, и подлежат выделению в отдельную статью законопроекта, что подразумевает обязательное изменение нумерации статей в соответствии с порядковой нумерацией;

3) в пунктах 2–4 части 3 после слова «ежегодно» имеет место необоснованный пунктуационный знак «запятая», который необходимо исключить;

4) частью 5 статьи 18 Федерального закона № 324-ФЗ определен срок заключения соглашения между уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с адвокатской палатой субъекта Российской Федерации. При этом в пункте 3 части 3 статьи 5 законопроекта при установлении срока заключения вышеуказанного соглашения употребляется устойчивое выражение «установленные Федеральным законом». В результате проведенного анализа Юридическое управление считает, что с целью полноты изложения правовой нормы целесообразно конкретизировать отсылку в пункте 3 части 3, указав соответствующую часть и статью Федерального закона № 324-ФЗ, регламентирующую срок заключения соглашения;

5) частями 5 и 8 статьи 18 Федерального закона № 324-ФЗ установлено, что форма соглашения между уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с адвокатской палатой субъекта Российской Федерации, а также форма сводного отчета об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы на отсутствие в пунктах 3 и 4 части 3 данного уточнения.

3. При использовании перечислений с повторяющимся предлогом последний выносится один раз, поэтому в части 2 статьи 7 законопроекта необходимо:

1) в абзаце первом слова «юридическую помощь» заменить словами «юридическую помощь в виде»;

2) в пунктах 1 и 2 слова «в виде» исключить.

4. С целью уточнения правовой нормы статьи 8 законопроекта (поскольку в словосочетаниях «размер оплаты и компенсации» и «порядок оплаты и компенсации» первое однородное дополнение имеет большое количество зависимых от него слов) в указанной структурной единице необходимо:

1) в части 1:

а) после слов «помощи, и» дополнить словом «порядок»;

б) слово «определяется» заменить словом «определяются»;

2) в части 2:

а) после слов «помощи, и» дополнить словом «размер»;

б) слово «устанавливается» заменить словом «устанавливаются».

**Выводы лингвистической экспертизы:** по представленному законопроекту необходимо устранить замечания лингвистического характера, указанные в данном заключении.

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

1. Статьей 12 Федерального закона № 324-ФЗ определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, к которым в том

числе относится определение порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи. Тем не менее субъект права законодательной инициативы в пункте 1 статьи 3 законопроекта лишь частично указал полномочие, закрепленное пунктом 1 статьи 12 Федерального закона № 324-ФЗ, что нарушает права граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, на получение в экстренных случаях бесплатной юридической помощи.

2. Предметом регулирования анализируемого законопроекта являются правоотношения в сфере оказания бесплатной юридической помощи гражданам в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, однако пункт 2 статьи 4 законопроекта закрепляет полномочия Правительства Севастополя **по обеспечению поддержки** негосударственной системы бесплатной юридической помощи в городе Севастополе. Указанный пункт выходит за рамки предмета ведения законопроекта и подлежит исключению, а порядковая нумерация пунктов в статье 4 подлежит пересчету в соответствии с указанным замечанием.

3. С целью соблюдения единства терминологического аппарата законодательства города Севастополя в пункте 4 статьи 4 законопроекта наименование уполномоченного органа необходимо привести в соответствие с формулировкой уполномоченного органа государственной власти города Севастополя, принятой Законом города Севастополя от 4 мая 2016 года № 243-ЗС «О внесении изменений в некоторые законы города Севастополя в части уточнения формулировки уполномоченного исполнительного органа государственной власти города Севастополя», а именно слова «уполномоченного в области» заменить словами «уполномоченного в сфере».

Кроме того, согласно правилам оформления нумерованных списков каждый пункт списка является **самостоятельной единицей** и обладает определенными смысловыми и структурными признаками. Исходя из анализа пункта 4 статьи 4 законопроекта Юридическое управление приходит к выводу о том, что в указанном пункте одновременно содержатся два полномочия Правительства Севастополя.

На основании вышеизложенного Юридическое управление считает необходимым пункт 4 статьи 4 законопроекта изложить в следующей редакции:

«4) определение исполнительного органа государственной власти города Севастополя, уполномоченного в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью (далее – уполномоченный орган), и его компетенции;

5) определение исполнительных органов государственной власти города Севастополя, подведомственных им учреждений, входящих в государственную систему бесплатной юридической помощи, и установление их компетенции;».

Юридическое управление обращает внимание субъекта права законодательной инициативы на необходимость упорядочения нумерации пунктов статьи 4 в связи с указанным выше замечанием.

4. В соответствии с пунктом 4 части 4 статьи 17 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» в части 1 статьи 6 законопроекта слова «1. Право» необходимо заменить словом «Право».

5. При ссылке в законодательных актах на нормативный правовой акт реквизиты последнего необходимо указывать в соответствии с реквизитами первоисточника, на основании чего в пункте 9 части 1 статьи 6 законопроекта слова «№ 3185-1» необходимо заменить словами «№ 3185-1».

6. Помимо замечаний, указанных в пункте 3 раздела I настоящего заключения, Юридическое управление обращает внимание на следующее:

1) представленным законопроектом не установлены случаи и не определены вопросы оказания адвокатами, являющимися участниками государственной системы оказания бесплатной юридической помощи, предоставления такой помощи (часть 1 статьи 7 законопроекта). Кроме того, определение случаев оказания бесплатной юридической помощи адвокатами, являющимися участниками государственной системы оказания бесплатной юридической помощи, – прерогатива федеральных законов согласно части 1 статьи 18 Федерального закона № 324-ФЗ, поэтому такие случаи не могут устанавливаться законом субъекта;

2) согласно части 2 статьи 16 Федерального закона № 324-ФЗ **случаи и порядок** оказания бесплатной юридической помощи гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера и представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях устанавливаются федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами, **законами субъектов Российской Федерации**.

Субъект права законодательной инициативы пунктом 2 части 2 статьи 7 законопроекта определил, что вышеуказанные случаи и порядок устанавливаются законодательством города Севастополя, что противоречит части 2 статьи 16 Федерального закона № 324-ФЗ, так как согласно Закону города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» в систему законодательства города Севастополя входят: Устав города Севастополя, законы города Севастополя, подзаконные нормативные правовые акты;

3) отсутствие в законопроекте порядка составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, и представления их интересов в судах, государственных и муниципальных органах, организациях исполнительными органами государственной власти города Севастополя и подведомственными им учреждениями (пункт 2 части 2 статьи 7).

**Выводы юрико-технической экспертизы:** по представленному законопроекту необходимо устранить замечания юрико-технического характера, указанные в данном заключении.

**Обобщенный вывод:**

- 1) по представленному законопроекту имеются замечания правового характера;
- 2) в представленном законопроекте усматривается наличие признака коррупциогенного фактора;
- 3) в представленном законопроекте необходимо устранить замечания лингвистического характера;
- 4) в представленном законопроекте необходимо устранить замечания юрико-технического характера.

Начальник Юридического управления  
Аппарата Законодательного Собрания  
города Севастополя



Е.А.Близнюк