



## **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 № 03-19/685 от 11.07.2019,  
внесенному Правительством Севастополя

**23 июля 2019 года**

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/102-ЮУ**

**на проект Закона города Севастополя «О материнском капитале  
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 материнском капитале 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 № 185-ЗС), статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Законопроектом регулируются правоотношения в области государственной поддержки семей, имеющих детей.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации;
2. Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»;
3. Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

На уровне города Севастополя данные правоотношения законодательными актами не урегулированы.

I. По законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. Законопроектом предусматривается установление в городе Севастополе дополнительной меры социальной поддержки семьям, имеющим детей, именованная в законе «материнский капитал в городе Севастополе» и представляющую собой единовременную денежную выплату.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее – Федеральный закон № 256-ФЗ) органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливать дополнительные меры поддержки семей, имеющих детей, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. На основании данной нормы законами субъектов Российской Федерации могут предусматриваться дополнительные меры поддержки разных форм, видов, с различными основаниями и условиями предоставления.

Федеральным законом № 256-ФЗ в качестве дополнительной меры социальной поддержки установлено право использования получателями поддержки материнского капитала как средств федерального бюджета, переданных в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации, на цели, определенные данным Федеральным законом. Тем самым, Федеральным законом № 256-ФЗ использование средств материнского капитала установлено в качестве особой меры социальной поддержки, не являющейся по своему характеру выплатой социального пособия, которое в денежной форме передается в собственность получателям.

Положения законопроекта не позволяют сделать однозначный вывод, предусматривается ли данным законом мера социальной поддержки, аналогичная по своему характеру использованию получателями поддержки материнского капитала в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 256-ФЗ (например, с использованием для расчетов именных блокированных целевых счетов получателей средств, либо какого-нибудь иного механизма осуществления расчетов, позволяющего обеспечить исключительно целевое использование средств материнского капитала), либо социальная поддержка осуществляется путем перечисления соответствующих бюджетных средств на текущие счета получателей в банках, для последующего их самостоятельно распоряжения данными средствами.

Такая неопределенность вызвана тем, что законопроектом (в отличие от положений Федерального закона № 256-ФЗ) не определено даже основ порядка предоставления данной меры социальной поддержки.

Все данные вопросы предполагается урегулировать подзаконным актом Правительства Севастополя, на что указывает единственная отсылочная норма части 5 статьи 3 законопроекта. Однако урегулирование основных вопросов использования материнского капитала, в том числе прав и обязанностей получателей средств, установление основ правового механизма использования материнского капитала должно быть осуществлено законом города Севастополя.

В предложенной редакции отсутствие соответствующих положений образует пробел в законодательном регулировании.

2. В пункте 3 части 1 статьи 2 законопроекта следует уточнить формулировку, указав, что право на дополнительную меру социальной поддержки возникает у мужчины, являющегося единственным родителем второго ребенка, если **оба родителя** ранее не воспользовались правом на дополнительную меру социальной поддержки на данного ребенка.

3. Отсутствует необходимость включения в законопроект положения пункта 4 части 2 статьи 2 законопроекта, предусматривающего, что при определении права на материнский капитал не учитываются дети, родившиеся мертвыми, поскольку закон в целом распространяется только на семьи, имеющие детей. Судами признано, что юридически значимым для приобретения права на дополнительные меры государственной поддержки является рождение ребенка живым, поскольку отношения по государственной поддержке и социальной защите материнства, отцовства и детства - применительно к предоставлению соответствующих мер материальной поддержки в связи с рождением и воспитанием детей - возникают только тогда, когда существует (появляется) ребенок, которому в первую очередь и адресованы защита и забота со стороны государства (постановление Президиума Новосибирского областного суда от 13.02.2015 № 44Г-12, апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 19.12.2014 по делу № 33-4808/2014 и др.).

4. Пунктами 3 – 5 части 1 статьи 5 законопроекта в качестве оснований для отказа в предоставлении материнского капитала определено нахождение детей на полном государственном обеспечении, помещение детей в организации социального обслуживания, нахождение детей под опекой и попечительством, лишение родительских прав, ограничение родительских прав в отношении ребенка. Из данной формулировки вытекает, что граждане, хотя бы один ребенок которых находится на полном государственном обеспечении, помещен в организацию социального обслуживания, находится под опекой или попечительством, в отношении которого родители лишены родительских прав или ограничены в родительских правах - лишены в силу этого права на данную меру социальной поддержки. В то же время из части 2 статьи 2 законопроекта следует, что наличие у родителей таких детей не исключает их права на данную меру социальной поддержки, но определяет, что такие дети не учитываются при определении права на материнский капитал. Следует согласовать данные нормы.

5. В соответствии с частью 8 статьи 12 Закона № 185-ЗС к проекту закона, реализация которого потребует финансовых затрат, прилагается финансово-экономическое обоснование, содержащее сведения об источниках и объемах их финансирования, а также финансово-экономическая экспертиза проекта, выполненная Контрольно-счетной палатой города Севастополя. В то же время в материалах к законопроекту отсутствует заключение Контрольно-счетной палаты города Севастополя по результатам проведения финансово-экономической экспертизы законопроекта.

6. В соответствии с положениями частей 5, 6 статьи 15 Закона № 185-ЗС копия проекта нормативного правового акта, пояснительная записка и

финансово-экономическое обоснование к проекту нормативного правового акта направляются в финансовый орган Правительства Севастополя для подготовки заключения. Финансовый орган Правительства Севастополя в срок не позднее десяти рабочих дней с момента получения проекта нормативного правового акта готовит и направляет разработчику нормативного правового акта обоснованное заключение по проекту нормативного правового акта.

II. В законопроекте усматривается следующий признак коррупциогенного фактора.

С учетом замечания пункта 1 раздела I настоящего заключения, правовое урегулирование основных вопросов использования материнского капитала, в том числе прав и обязанностей получателей данной меры социальной поддержки, установление основ правового механизма использования материнского капитала не данным законом города Севастополя, а исключительно постановлением Правительства Севастополя образует коррупциогенный фактор в форме заполнения законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, установления общесобязательных правил в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

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

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

1. Согласно пункту 2 части 1 статьи 17 Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» преамбула является самостоятельной частью правового акта и определяет его цели и задачи. На этом основании Юридическое управление считает необходимым рекомендовать субъекту правовой инициативы конкретизировать преамбулу законопроекта, указав в ней цели и задачи рассматриваемого законопроекта.

2. Контекстное сокращение вводится в том случае, если в тексте законодательного акта используются длинные и громоздкие наименования органов, организаций, объектов, лиц, а также длинные и громоздкие термины. При этом далее по тексту используется только сокращенное название, в точном соответствии с введенными при первом употреблении видом контекстного сокращения. На этом основании Юридическое управление считает необходимым привести к единообразию использование контекстного сокращения «дополнительная мера социальной поддержки» путем внесения следующих изменений:

1) в наименовании статьи 2 слова «государственной поддержки» заменить словами «социальной поддержки»;

2) в части 2 статьи 2 слова «государственной поддержки» заменить словами «социальной поддержки»;

3) в части 2 статьи 5 слова «государственной поддержки» заменить словами «социальной поддержки».

3. Исходя из содержания норм Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» словосочетание «имеющих место жительства» имеет совершенно определенное значение, которое может не совпадать со значением слова «проживание», более того, одновременное применение данных лингвистических конструкций может создавать дополнительные условия для отказа в предоставлении меры социальной поддержки, предусмотренной данным законопроектом. Тексты нормативных правовых документов не должны содержать возможности двойного толкования той или иной правовой нормы. Каждое слово, словосочетание, предложение должно быть выражено с абсолютной определенностью. Кроме того, нельзя использовать слова без учета их семантического значения. На этом основании Юридическое управление считает необходимым в абзаце первом части 1 статьи 2 и в пункте 1 части 1 статьи 5 привести к единообразному использованию термины «имеющих место жительства» и «проживание».

4. Тавтология представляет собой повтор в пределах одного предложения одного и того же слова, родственных слов, омонимов. Такие предложения требуют правки. Во избежание указанной лингвистической ошибки абзац первый части 1 статьи 2 необходимо изложить в иной редакции, обеспечив отсутствие неоправданного повтора слова «имеющих».

5. Согласно Толковому словарю русского языка Т.Ф.Ефремовой, существительное «период» имеет следующее значение: «промежуток времени, в течение которого что-нибудь происходит (начинается, развивается, заканчивается)» и его использование в тексте предполагает указание начала и окончания указанного промежутка времени. Лингвистический анализ пунктов 1 и 2 части 1 статьи 2 и части 3 статьи 3 законопроекта позволяет Юридическому управлению прийти к выводу о том, что словосочетание «в период» употреблено субъектом права законодательной инициативы в тексте законодательного акта семантически (то есть по смысловому значению) неверно и подлежит замене словом «начиная».

6. Речевая недостаточность – это пропуск в предложении необходимого слова. Речевая недостаточность часто порождает неясность высказывания и отсутствие лексической полноты предложений, на этом основании Юридическое управление считает необходимым пункт 2 части 1 статьи 2 законопроекта после слов «со смертью» дополнить словом «второго».

7. Насыщенность текста сокращенными наименованиями в целом снижает официальный тон документа, особенно, когда такое сокращение не оправдано его последующим употреблением в тексте закона. На этом основании, а также на основании проведенного лингвистического анализа текста законопроекта Юридическое управление приходит к выводу об излишнем введении в пункт 3 части 1 статьи 2 текста законопроекта контекстном сокращении «далее – мужчина, являющийся единственным родителем», что требует устранения.

8. Анализ части 2 статьи 2 представленного законопроекта говорит о ее несогласованности и внутренней противоречивости, наблюдается неопределенность норм, нечеткость, размытость формулировок, трудность установления их фактического содержания, позволяющие субъектам, выступающим в качестве правоприменителей, свободно толковать их в свою пользу, а именно: запись о том, что при определении права не учитываются дети перечисленных категорий, порождает вопросы: что понимать под термином «при определении права», какой орган государственной власти уполномочен это право определять. В связи с изложенным вышеуказанная правовая норма требует уточнения.

9. Определительное местоимение «иной» указывает на предмет (лицо), отличное по своим признакам от другого, сходного по своим видовым признакам, предмета (лица), упоминаемого в речи, исходя из этого использование в части 3 статьи 2 лингвистической конструкции «иные виды государственных пособий семьям, имеющим детей» является необоснованным, так как такое ее использование даст основания полагать, что дополнительная мера социальной поддержки, о которой идет речь в рассматриваемом законопроекте, является одним из видов государственных пособий семьям, имеющим детей, что не соответствует действительности, так как согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» перечень государственных пособий гражданам, имеющим детей, является закрытым. Кроме того, излишняя лаконичность, то есть пропуск слова или словосочетания, которое понятно автору, но неизвестно правоприменителю, приводит к недопониманию правовой нормы. По этим основаниям

10. Для обозначения крупных круглых чисел (тысяч, миллионов, миллиардов) рекомендуется буквенно-цифровая форма, на этом основании Юридическое управление считает необходимым в частях 1 и 2 статьи 3 цифры «100000» заменить словами «100 тысяч».

11. Лингвистический анализ части 2 статьи 3 законопроекта и информация, представленная в Толковом словаре русского языка Т. Ф. Ефремовой о значении слова «суммировать», дает Юридическому управлению основания утверждать, что в данной правовой норме не обеспечено однозначное толкование ее логической структуры, так как нет возможности сделать однозначный вывод, это на каждого ребенка выдается отдельная сумма материнского капитала или размер материнского капитала не зависит от количества детей, рожденных одновременно и составляет фиксированную сумму – 100 тысяч рублей.

12. В текстах законодательных актов необходимо соблюдать единый понятийно-терминологический аппарат как федерального законодательства, так и данного закона в частности. С целью соблюдения этого требования к оформлению правовых актов необходимо абзац первый части 2 статьи 4 изложить с следующей редакцией:

«2. Средства (часть средств) материнского капитала могут быть направлены:»

13. Обобщающие слова в заголовках перечней следует использовать во множественном числе, только если последующие пункты подлежат применению в совокупности. Однако анализ правовой нормы части 1 статьи 5 законопроекта и законопроекта в целом позволяет Юридическому управлению сделать вывод о необоснованности использования формы множественного числа для обобщающего слова «основаниями». В связи с вышеизложенным необходимо в абзаце первом части 1 статьи 5 законопроекта слово «основаниями» заменить словом «основанием», слово «являются» заменить словом «является».

**Выводы лингвистической экспертизы:** к законопроекту имеются замечания лингвистического характера.

IV. Анализ законопроекта позволяет прийти к выводу о необходимости устранения следующего замечания юридико-технического характера.

В соответствии с нормами по юридико-техническому оформлению законопроектов в части необходимости указания реквизитов правовых актов в текстах идентично реквизитам первоисточников, а также принимая во внимание тот факт, что территориальная программа, на которую разработчиком сделана ссылка в пункте 1 части 1 статьи 1 и в пункте 3 части 2 статьи 4, ежегодно изменяется, Юридическое управление считает целесообразным применить в тексте законопроекта обобщенную формулировку наименования данной территориальной программы. С учетом вышеизложенного в указанной структурной единице необходимо слова «Территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам города Севастополя медицинской помощи» заменить словами «Территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в городе Севастополе».

**Вывод юридико-технической экспертизы:** к законопроекту имеется замечание юридико-технического характера, требующее устранения.

#### **Обобщенный вывод:**

- 1) по представленному законопроекту имеются замечания правового характера;
- 2) в представленном законопроекте усматривается коррупциогенный фактор;
- 3) к представленному законопроекту имеются замечания лингвистического характера;
- 4) к представленному законопроекту имеется замечание юридико-технического характера.

Начальник Юридического управления  
Аппарата Законодательного Собрания  
города Севастополя



Е.А. Близнюк