



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Аппарат Законодательного Собрания города Севастополя

299011; г. Севастополь, ул. Ленина, 3; каб. 44; тел. (8692) 54-13-39

к № 03-19/11 от 16.10.2019,
внесенному Правительством
Севастополя

6 ноября 2019 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 04-01/131-ЮУ

на проект закона города Севастополя «О внесении изменений в Закон города Севастополя «О государственной социальной 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 внесении изменений в Закон города Севастополя «О государственной социальной 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 правового регулирования законопроекта являются правоотношения в области оказания государственной социальной помощи определенным категориям граждан.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

На уровне субъекта Российской Федерации города Севастополя данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Закон города Севастополя от 26 декабря 2014 года № 94-ЗС «О государственной социальной помощи в городе Севастополе»;

2) Постановление Правительства Севастополя от 31 декабря 2014 года № 706 «Об утверждении Порядка предоставления государственной социальной помощи в виде социального пособия».

По законопроекту проведена финансово-экономическая экспертиза, заключение по результатам которой утверждено постановлением Коллегии Контрольно-счетной палаты города Севастополя от 13 октября 2019 года № 39.

I. По представленному законопроекту у Юридического управления имеются следующие замечания правового характера.

1. Пунктом 3 статьи 1 законопроекта предлагается изложить статью 2 Закона города Севастополя от 26 декабря 2014 года № 94-ЗС «О государственной социальной помощи в городе Севастополе» в новой редакции, содержащей определение региональной социальной доплаты к пенсии как предоставления получателю региональной социальной доплаты к пенсии денежной суммы к страховой пенсии и (или) к пенсионному обеспечению в натуральной форме.

Пенсионное обеспечение в Российской Федерации представляет собой материальное обеспечение в денежной форме. В натуральной форме предоставляются определенные меры социальной поддержки. С учетом положения части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», регламентирующего порядок учета мер социальной поддержки в натуральной форме при расчете материального обеспечения пенсионера для установления доплат к пенсии, следует уточнить формулировку пункта 5 статьи 2, изложенного в абзаце восьмом пункта 3 законопроекта.

2. Пунктом 7 статьи 1 законопроекта предлагается изложить в новой редакции статью 12 Закона города Севастополя от 26 декабря 2014 года № 94-ЗС «О государственной социальной помощи в городе Севастополе», частью 2 которой установить, что выплата региональных социальных доплат к пенсии осуществляется за счет средств бюджета города Севастополя и средств, предоставляемых из федерального бюджета бюджету города Севастополя в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством города Севастополя. Порядок предоставления трансфертов из федерального бюджета не регулируется законодательством города Севастополя, и, соответственно, положение части 15 статьи 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» о финансировании региональных социальных доплат за счет трансфертов из федерального бюджета не содержит отсылки к законодательству субъектов Российской Федерации.

II. В законопроекте не усматривается признаков коррупционных факторов

Выводы правовой и антикоррупционной экспертизы: по законопроекту имеются замечания правового характера. В законопроекте признаков коррупционных факторов не усматривается.

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

1. Согласно положениям методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов наименование закона должно отражать его содержание и основной предмет правового регулирования, а преамбула – определять основные цели и задачи. Согласно толковому словарю русского языка Т.Ф. Ефремовой слово «гарантия» имеет следующие значения:

- 1) обеспечение осуществления, исполнения чего-либо;
- 2) документ, подтверждающий такое обязательство;
- 3) то, что подтверждает осуществление, исполнение чего-либо.

Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Закон № 178-ФЗ) в абзаце втором статьи 1 дано следующее определение: «государственная социальная помощь – предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в настоящем Федеральном законе, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров», исходя из которого социальная доплата к пенсии является видом государственной социальной помощи. Социальная доплата к пенсии, в свою очередь, подразделяется на федеральную и региональную, что исключает возможность отнесения региональной социальной доплаты к «иным социальным гарантиям в городе Севастополе». Более того, в преамбуле Закона № 178-ФЗ такие понятия как «государственная социальная помощь» и «иные социальные гарантии» используются в ряду однородных членов предложения и, значит, синтаксически равнозначны и не объединены родо-видовыми связями.

Однако в тексте пояснительной записки к законопроекту указывается на то, что именно установление региональной социальной доплаты послужило основанием для внесения изменений в наименование и преамбулу Закона города Севастополя от 26 декабря 2014 года № 94-ЗС (далее – Закон № 94-ЗС). Текст вышеуказанного закона не содержит информации о каких бы то ни было иных социальных гарантиях, что порождает несоответствие между наименованием и содержанием закона. Учитывая все вышеизложенное, Юридическое управление не считает целесообразным внесение изменений в наименование и преамбулу Закона № 94-ЗС.

2. В связи с тем, что в текстах законодательных актов необходимо соблюдать единый понятийно-терминологический аппарат как федерального законодательства, так и данного закона в частности, принимая во внимание тот факт, что в абзаце третьем статьи 1 Федерального закона № 178-ФЗ, в соответствии с которым разработан Закон № 94-ЗС, для определения понятия «социальное пособие» используется следующая формулировка: «безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», Юридическое управление считает необходимым абзац пятый пункта 3 статьи 1 законопроекта после слова «гражданам» дополнить словом «определенной».

3. Нормативное определение терминов в текстах законов требуется в следующих случаях:

- 1) если термин имеет несколько значений;
- 2) если термин употребляется в законе в более узком или существенно ином значении по сравнению с общепринятым;
- 3) если термин употребляется в законе в несколько ином значении, нежели в законах иной отрасли права (это возможно лишь в исключительных случаях);
- 4) если по поводу того или иного термина в научной литературе существуют различные прения, позиции;
- 5) если термин носит специально-юридический характер и не определен в другом (равном или более высоком по юридической силе) законе.

Установленное абзацем четвертым части 1 статьи 2 Закона № 94-ЗС понятие «пособие на основании социального контракта» ни разу не используется в тексте закона. В части 3 статьи 7 Закона № 94-ЗС указано, что государственная социальная помощь оказывается в виде социального пособия, при этом абзацем третьим части 1 статьи 2 Закона № 94-ЗС введено понятие «социальное пособие». Сравнительный лингвистический анализ абзацев третьего и четвертого части 1 статьи 2 Закона № 94-ЗС позволяет сделать вывод, что понятия «социальное пособие» и «пособие на основе социального контракта» с учетом положений части 3 статьи 7 Закона № 94-ЗС являются перекрещивающимися и тавтологичными, наличие в тексте Закона № 94-ЗС понятия «пособие на основании социального контракта» является избыточным.

4. Абзацами седьмым и восьмым пункта 3 статьи 1 законопроекта в текст Закона № 94-ЗС предлагается ввести понятия «получатель региональной социальной доплаты к пенсии» и «региональная социальная доплата к пенсии», которые, по мнению Юридического управления, изложены с логической ошибкой – создание порочного круга понятий, суть которой заключается в том, что некоторое понятие определяется с помощью другого понятия, которое в свою очередь определяется через первое. Лингвистический анализ абзаца шестого части 1 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) дает основания полагать, что в федеральном законодательстве четко и недвусмысленно дана дефиниция региональной социальной доплаты к пенсии как одного из видов социальной доплаты к пенсии. Таким образом, понятие «региональная социальная доплата к пенсии» изложено в федеральном законодательстве и судя по контексту используется в Законе № 94-ЗС в том же самом значении. Принимая во внимание все вышеизложенное, Юридическое управление считает необходимым рекомендовать разработчику законопроекта пересмотреть его содержание, с учетом данного замечания и замечания, изложенного в пункте 1 раздела I настоящего заключения.

5. В абзацах третьем и четвертом пункта 6 законопроекта в Закон № 94-ЗС, которые частично дублируют часть 5 статьи 12.1 Федерального закона № 178-ФЗ (что допустимо), излагаются условия и критерии, соответствие которым дает пенсионеру право (исходя из содержания абзаца седьмого пункта 3 законопроекта) на получение региональной социальной доплаты к пенсии, и

приобретение статуса «получателя региональной социальной доплаты к пенсии». Лингвистический анализ абзацев третьего и четвертого пункта 6 законопроекта позволяет сделать вывод о наличии в тексте неопределенности высказывания вследствие подмены понятий, которые не полностью равнозначны. Так, в тексте рассматриваемых структурных единиц наряду с понятием «пенсионер» используется понятие «получатель региональной социальной доплаты к пенсии», что неверно по сути, так как получателем региональной доплаты к пенсии пенсионер может стать только в случае, отраженном в рассматриваемых структурных единицах. На этом основании Юридическое управление рекомендует изложить данную норму в иной редакции с учетом изложенного замечания.

6. Каждая структурная единица законодательного акта является самостоятельным, общеобязательным, формально-определенным правилом поведения. Их построение, в рамках законодательного акта, вытекает из принципа взаимосвязи с другими структурными единицами законодательного акта. Анализ части 2 новой статьи 11.1, изложенной в пункте 6 статьи 1 законопроекта, позволяет утверждать о наличии в данной структурной единице законопроекта лексической неполноты предложения, поскольку не конкретизировано где указана общая сумма материального обеспечения получателя региональной социальной доплаты к пенсии. На основании изложенного Юридическое управление считает необходимым внести изменения в часть 2 новой статьи 11.1 Закона 94-ЗС, изложенной в пункте 6 статьи 1 законопроекта, конкретизирующее структурную единицу законодательного акта, в которой указана сумма, либо объединить часть 1 и часть 2 в одну структурную единицу по примеру статьи 12.1 Федерального закона № 178-ФЗ.

Выводы лингвистической экспертизы: Юридическое управление приходит к выводу о необходимости устранения замечаний лингвистического характера.

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

1. В связи с отсутствием федерального закона о нормативных правовых актах Российской Федерации, учитывая сложившуюся практику написания наименований законодательных актов города Севастополя о внесении изменений в законы города Севастополя, руководствуясь правовыми нормами специального Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» в части отсутствия правовой нормы, предписывающей необходимость указания официального источника опубликования законодательного акта города Севастополя, Юридическое управление считает необходимым:

1) наименование законопроекта после слов «Закон города Севастополя» дополнить словами «от 26 декабря 2014 года № 94-ЗС»;

2) в абзаце первом статьи 1 слова «(газета «Севастопольские известия» от 27 декабря 2014 г. № 120 (1741))» исключить.

2. Согласно нормам по юридико-техническому оформлению законопроектов структурная единица законодательного акта излагается в новой редакции в двух случаях: если в данную структурную единицу необходимо внести существенные изменения и если в нее уже неоднократно вносились такие изменения. Внесение дополнений в конец структурной единицы также не является основанием для изложения ее в новой редакции. В рассматриваемом законопроекте субъектом права законодательной инициативы вносятся изменения в статью 2 Закона № 94-ЗС путем дополнения ее пунктами 4 и 5, без изменения каких-либо других структурных единиц указанной статьи.

На основании вышеизложенного Юридическое управление считает необходимым пункт 3 статьи 1 законопроекта изложить в новой редакции, применяя следующую формулировку: «статью 2 дополнить пунктами 4 и 5 следующего содержания:». Данное замечание предложено без учета замечаний, изложенных в разделе III настоящего заключения.

Вывод юридико-технической экспертизы: к законопроекту имеются замечания юридико-технического характера, требующие устранения.

Обобщенный вывод:

- 1) по законопроекту имеются замечания правового характера;
- 2) в представленном законопроекте признаков коррупциогенных факторов не выявлено;
- 3) в законопроекте необходимо устранить замечания лингвистического характера;
- 4) в законопроекте необходимо устранить замечания юридико-технического характера.

Начальник Юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя



Е.А.Близнюк