**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 03-35-ЭЗ от 08.02.2016**

**по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертиз**

**на закон города Севастополя от 23.01.2015 № 106-ЗС «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории**

**города Севастополя»**

**(с изменениями, внесенными законами города Севастополя**

**от 20.11.2015 № 199-ЗС, от 16.12.2015 № 216-ЗС)**

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю (далее - Главное управление) на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного [Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»](file:///C:\content\act\a8ca6f19-944a-442f-afbb-7b6cab4e1e09.html), Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25, провело правовую экспертизу закона города Севастополя от 23.01.2015 № 106-ЗС «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории города Севастополя» (с изменениями, внесенными законами города Севастополя от 20.11.2015 № 199-ЗС, от 16.12.2015 № 216-ЗС) (далее - Закон).

Поводом для проведения правовой экспертизы послужило внесение изменений в Закон Законодательным Собранием города Севастополя.

Закон принят в целях социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории города Севастополя.

Предметом правового регулирования исследуемого Закона являются правоотношения, возникающие в социальной сфере.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

1. [Конституция Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html).

2. [Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»](file:///C:\content\act\5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ).

3. [Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»](file:///C:\content\act\fbd412f2-903a-460e-9d61-01f9bd66abf0.html).

4. [Закон Российской Федерации от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС](file:///C:\content\act\460132d5-9171-404a-b417-53f46c4429db.html)».

5. [Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»](file:///C:\content\act\3d91f9f6-5377-4947-b7c5-dc36b6eb985c.html).

6. [Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»](file:///C:\content\act\60e08dd3-a113-4c2c-bf2a-d7cdcd7938de.html).

7. [Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»](file:///C:\content\act\c29b4847-d923-4119-9320-e16736c57149.html).

8. [Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».](file:///C:\content\act\e262a5de-c87f-42b7-a120-7dcf949d8830.html)

9. [Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»](file:///C:\content\act\e999dcf9-926b-4fa1-9b51-8fd631c66b00.html) (далее – Федеральный закон № 181-ФЗ).

10. [Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»](file:///C:\content\act\cf2e301d-5638-4586-b75c-5b5d87b09eeb.html).

11. [Федеральный закон от 22.12.2014 № 421-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с предоставлением мер социальной защиты (поддержки), а также выплат по обязательному социальному страхованию отдельным категориям граждан, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»](file:///C:\content\act\b633476d-1171-4283-9b42-afe9c8af8734.html).

12. [Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1992 № 1235 «О предоставлении льгот бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других местах принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны»](file:///C:\content\act\d7fecb22-86ab-4226-8ca3-af75aa0c0a26.html).

13. [Указ Президента Российской Федерации от 26.12.2006 № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами»](file:///C:\content\act\6d5d6a56-a2e5-417d-a711-f55f32d94553.html).

14. [Указ Президента Российской Федерации от 26.02.2013 № 175 «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства 1 группы»](file:///C:\content\act\521b95e9-5562-48e8-85ab-009f18615a9a.html).

На основании пункта «ж» части 1 статьи 72 [Конституции Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, согласно пункту 2 статьи 76 [Конституции Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 24 пункта 2 статьи 26.3 [Федерального закона № 184-ФЗ](file:///C:\content\act\5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится, в том числе, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, в силу абзаца 5 статьи 26.3.1 [Федерального закона № 184-ФЗ](file:///C:\content\act\5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Как следует из подпункта «б» части 1 статьи 5 [Федерального закона № 184-ФЗ](file:///C:\content\act\5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 13, пункту 2 части 1 статьи 20 Устава города Севастополя Законодательное Собрание города Севастополя является постоянно действующим, высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти города Севастополя, которому предоставлено право принятия Закона.

Таким образом, Закон является необходимым и достаточным законодательным актом, принятым Законодательным Собранием города Севастополя в соответствии с компетенцией.

Текст Закона официально опубликован в газете «Севастопольские известия» от 24.01.2015 № 5-6 (1750), изменения опубликованы на сайте Законодательного Собрания города Севастополя sevzakon.ru 21.11.2015, 16.12.2015.

Замечания правового и юридико-технического характера указанные в экспертном заключении № 03-629-ЭЗ от 30.12.2015 не устранены, а именно:

1. В абзаце 2 пункта 2 части 3, абзаце 2 части 5 статьи 3, абзаце 2 пункта 2 части 9 статьи 3 Закона членам семьи льготных категорий граждан предоставляется снижение (освобождение от) оплаты коммунальных услуг - в пределах нормативов потребления указанных услуг, установленных в соответствии с федеральным законодательством. При этом абзацем 1 пункта 2 части 3, абзацем 2 части 5 статьи 3, абзацем 2 пункта 2 части 9 статьи 3 для членов семьи данных льготных категорий установлены другие размеры льгот, что является коррупциогенным фактором (широта дискреционных полномочий).
2. В подпункте «б» пункта 2 части статьи 4 Закона не определена сумма пособия при рождении второго ребенка, выплачиваемая ежемесячно в течение полутора лет. При этом аналогичный вид пособия установлен при рождении первого, третьего или последующего ребенка, что является коррупциогенным фактором (широта дискреционных полномочий).
3. В пункте 5 статьи 17 и пункте 21 статьи 21 Закона в качестве получателей льгот указаны только вдовы Героев Социалистического Труда, Героев Украины и полных кавалеров ордена Трудовой Славы. При этом не указаны вдовцы Героев Социалистического Труда, Героев Украины и полных кавалеров ордена Трудовой Славы. В данном случае имеет место дискриминация по половому признаку. Частью 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации установлено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола. Мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать [Конституцию Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) и законы. Обращаем Ваше внимание, что федеральный законодатель при установлении льгот для данной категории льготополучателей строго соблюдает вышеуказанные нормы Конституции (см. статью 2 [Федерального закона от 09.01.1997 № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы»](file:///C:\content\act\330c045f-6942-4332-9c9c-c8e6367ee273.html)).
4. В пункте 13 статьи 17 Закона в качестве получателей льгот указываются «жена, (муж), не вступившие в повторный брак, дети до 18 лет, **родители**, совместно проживавшие с погибшим, **не создавшие своей семьи**». Данный пункт имеет некорректные формулировки и неопределенности в толковании:

- формулировки «жена (муж)» применяются к живым супругам, после смерти одного из супругов брак прекращается, поэтому рекомендуем словосочетание «жена (муж)» заменить словосочетаниями «пережившие супруги» или «вдова (вдовец)»;

- по смыслу статьи, непонятно предоставляется ли данная льгота только детям погибшего, не достигшим 18 лет и не создавшим своей семьи или всем детям, до 18 лет, в том числе и вступившим в брак (при условии совместного проживания с погибшим);

- формулировка «родители, совместно проживавшие с погибшим, не создавшие своей семьи» является неопределенной, поскольку по смыслу статьи непонятно предоставляется ли данная льгота обоим родителям погибшего либо одинокому родителю, что является коррупциогенным фактором (юридико-лингвистическая неопределенность).

5. Частью 9 статьи 19 Закона установлено, что гражданам, совместно проживающим с инвалидом I или II группы вследствие психического заболевания (право на денежную помощь, которых возникло на 31.12.2014), предоставляется ежемесячная денежная помощь на уход за ним. Однако размер данной помощи Законом не определен, как равно не определено каким иным органом он может быть установлен, что является коррупциогенным фактором (широта дискреционных полномочий).

6. Пунктом 7 статьи 21 Закона предусмотрены меры социальной поддержки в виде бесплатного проезда в городском пассажирском транспорте инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, «в соответствии со статьей 17 [Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»](file:///C:\content\act\e999dcf9-926b-4fa1-9b51-8fd631c66b00.html), однако, статья 17 [Федерального закона № 181-ФЗ](file:///C:\content\act\e999dcf9-926b-4fa1-9b51-8fd631c66b00.html) регулирует правоотношения, связанные с обеспечением инвалидов жилой площадью и не предусматривает льготы для данной категории по бесплатному проезду в городском пассажирском транспорте.

Кроме того, формулировка данного пункта «семьи имеющие детей-инвалидов» содержит юридико-лингвистическую неопределенность, поскольку не конкретизирует количество лиц (членов семьи ребенка-инвалида), которым наряду с ребенком-инвалидом предоставляется право бесплатного проезда в городском пассажирском транспорте, аналогичная формулировка содержится в пунктах 6 и 7 части 2 статьи 22.1 Закона (не определено количество лиц, на которых распространяется льгота при сопровождении инвалидов и детей-инвалидов при использовании специальной меры социальной поддержки отдельных категорий граждан «Социальное такси»), что является коррупциогенным фактором.

7. В пункте 6 части 2 статьи 22.1 Закона рекомендуем исключить словосочетание «в возрасте до 18 лет», так как согласно статье 1 [Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»](file:///C:\content\act\e999dcf9-926b-4fa1-9b51-8fd631c66b00.html) статус «ребенок-инвалид» присваивается лицам в возрасте до 18 лет. Таким образом, ограничение по возрасту уже заложено в понятие «ребенок-инвалид» федеральным законодателем.

Замечание технического характера на Закон, указанное в экспертном заключении № 03-16-ЭЗ от 20.02.2015, о том, что в части 3 статьи 20 Закона приводится ссылка на часть 8 настоящей статьи, однако данная часть в статье 20 Закона отсутствует, не устранено.

По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы в соответствии с частью 3 статьи 3 [Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов»](file:///C:\content\act\91e7be06-9a84-4cff-931d-1df8bc2444aa.html), статьей 6 [Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»](file:///C:\content\act\9aa48369-618a-4bb4-b4b8-ae15f2b7ebf6.html) и подпунктом 2 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, выявлены коррупциогенные факторы по основаниям, указанным в пунктах 1 – 4, 6, 8 экспертного заключения.

На основании подпунктов «а» и «в» пункта 3, подпункта «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.10.2010 № 96, отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения и возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера являются коррупциогенными факторами.

Исходя из вышеизложенного, на момент проведения правовой и антикоррупционной экспертиз Закон не соответствует [Конституции Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), нормам федерального законодательства и содержит коррупциогенные факторы.

На основании требований части 2 статьи 15, частей 2, 5 статьи 76 [Конституции Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), а также в целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагаем привести Закон в соответствие с [Конституцией Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) и федеральным законодательством.

Просим сообщить о результатах рассмотрения данного экспертного заключения.

Заместитель начальника

Главного управления Н.Б. Черненкова