

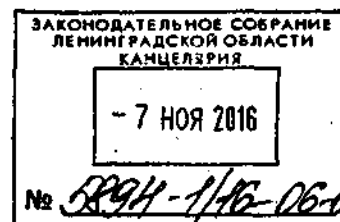


Прокуратура
Российской Федерации
**ПРОКУРАТУРА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Лесной пр., д. 20, корп. 12
Санкт-Петербург, 194044

Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
социальной политике и трудовым
отношениям

Петрову В.С.



от 10.2016 № 22-16-2016

На № _____ от _____

Уважаемый Владимир Станиславович!

Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «Социальный кодекс Ленинградской области» (далее – Проект, Кодекс).

К Проекту имеются следующие замечания и предложения правового и юридико-технического характера.

Статья 1.1. Проекта определяет предмет правового регулирования Кодекса. В данной статье выделено 2 вида отношений, связанных с реализацией полномочий субъекта Российской Федерации (Ленинградской области), которые в Проекте подвергаются правовой регламентации – отношения в сфере предоставления социальной поддержки и отношения в сфере оказания государственной социальной помощи населению. По смыслу Проекта – это 2 самостоятельных вида отношений и их урегулирование в тексте анализируемого документа обособлено (см. ст.ст. 1.6, 1.7, главы 2-14 – «социальная поддержка»; глава 15 – «государственная социальная помощь»). Однако если в федеральном законодательстве четко определено понятие «государственная социальная помощь» (ст. 1 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ)), то понятие «социальная поддержка» не раскрывается. Не раскрыто данное понятие и для целей применения Проекта. Также отсутствуют критерии, по которым возможно было бы определить содержание данных терминов.

При этом следует отметить, что для разграничения в Проекте указанных понятий недостаточно лишь принимать во внимание положения Федерального закона № 178-ФЗ, поскольку федеральный законодатель, давая определение термину «государственная социальная помощь» исходит из субъектно-объектных связей – «кому оказывается помощь» и «какая помощь оказывается».

К примеру, согласно статье 1 Федерального закона № 178-ФЗ к получателям государственной социальной помощи относятся малоимущие семьи, которые как следствие предусмотрены и в главе 15 Проекта (государственная социальная помощь). В рамках государственной

АБ № 321724

...the ...

социальной помощи граждане, относящиеся к данной категории, получают помощь в виде денежной выплаты и натуральной помощи. Эта же категория предусмотрена в главе 3 Проекта, которая также предполагает денежные выплаты. Соответственно, принимая во внимание положения ст. 5 Федерального закона № 178-ФЗ (полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи), в отсутствие четкого определения предмета регулирования Кодексом, в части разграничения понятий «предоставление социальной поддержки» и «оказание государственной социальной помощи» его правоприменение может быть затруднено.

В части 2 статьи 1.2. Проекта определено, что областные законы и иные нормативные правовые акты Ленинградской области, регулирующие отношения, которые являются предметом регулирования настоящего Кодекса, должны соответствовать настоящему Кодексу.

Между тем, в системе нормативных правовых актов Ленинградской области, закрепленной Уставом Ленинградской области, а также областным законом от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области», не предусмотрены кодифицированные нормативные акты, обладающие более высокой юридической силой, нежели областные законы. «Социальный кодекс Ленинградской области» (в случае его принятия) - это областной закон с юридической силой равной иным областным законам и не может иметь приоритета в правоприменении.

В статье 1.3 Проекта использованы понятия с определением, искажающим их смысл, данный в федеральном законодательстве. Например, «гражданин без определенного места жительства» (см. п 2.4.11. «ГОСТ Р 52495-2005. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Термины и определения»), нетрудоспособные члены семьи гражданина (Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»). Более того, в определении последнего понятия использованы неоднозначные по своему смыслу термины (полноценное участие). Некорректное определение дано понятию «семья, имеющая детей». Под понятием «денежная выплата» в рамках данного Проекта понимается как пособие, так и вознаграждение. Однако, представляется, что термин «вознаграждение» не может быть применен в целях Проекта, поскольку, согласно энциклопедическим словарям этот термин применяется в иных сферах жизнедеятельности и связан, как правило, с поощрением.

Часть 5 статьи 1.5. Проекта устанавливает ограничение для получения меры социальной поддержки в случае, если лицо получает аналогичную меру социальной поддержки в соответствии с нормативным правовым актом Российской Федерации, либо нормативным правовым актом иного субъекта Российской Федерации.

Во-первых, отсутствие четкого определения (критериев отнесения к таковым) какие меры следует расценивать как аналогичные, на практике может вызвать трудности в правоприменении.

Например, Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» устанавливает дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей, в целях создания условий, обеспечивающих этим семьям достойную жизнь, так называемый «материнский (семейный) капитал», право на получение которого имеют, помимо прочего женщины, родившие (усыновившие) третьего ребенка или последующих детей начиная с 1 января 2007 года. В статье 4.5 также предусмотрена такая мера социальной поддержки для многодетных семей, как «материнский капитал», который предоставляется при рождении третьего и последующего ребенка.

При том, что, как указано выше, определения «социальной поддержки» в Проекте для целей его применения не дано, в правоприменении может возникнуть вопрос: следует ли расценивать эти меры как аналогичные. Подобный вопрос может возникнуть также при реализации главы 15 Проекта (основанной на положениях Федерального закона № 178-ФЗ) и глав Проекта, позиционируемых как меры социальной поддержки.

Во-вторых, согласно части 3 статьи 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Таким образом, представляется, что социальная помощь регионального уровня, оказывается именно в дополнение к социальной помощи, гарантированной Российской Федерацией, и оказание подобных мер в субъекте Российской Федерации не может ставиться в зависимость от того, воспользовался гражданин мерой социальной поддержки, гарантированной Российской Федерацией или нет.

Более того, следует принимать во внимание позицию Верховного суда Российской Федерации, который высказался по аналогичным вопросам, в частности в определениях от 11.11.2015 № 4-АПГ15-35 и от 28.10.2015 № 10-АПГ15-11.

В данных судебных определениях указано, что правовые предписания Федерального закона № 184-ФЗ в их взаимосвязи свидетельствуют о том, что субъект Российской Федерации вправе предоставлять меры социальной поддержки исходя из критерия нуждаемости, если они являются дополнительными к установленным федеральным законодательством мерам социальной поддержки, а также в отношении тех категорий граждан, которым необходима государственная социальная помощь и которые субъектом Российской Федерации определены самостоятельно вне

зависимости от наличия такой категории граждан в федеральных нормативных правовых актах.

Между тем, положения Проекта в их системной связи, а также в системной связи с перечнем предлагаемых к отмене (изменению) нормативных актов Ленинградской области не позволяют четко определить какая социальная помощь и какой категории граждан предоставляется от Ленинградской области, а какие виды помощи и кому гарантированы от имени Российской Федерации. Как следствие возникают сложности в оценке законности применения критерия нуждаемости к той или иной категории. При этом представляется, что некоторые положения Проекта о введении критерия нуждаемости противоречат требованиям законодательства и выводам Верховного Суда РФ. Например, следует пересмотреть положения части 3 статьи 10.1, в частности, - применительно к педагогическим работникам государственных и муниципальных образовательных организаций, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа Ленинградской области.

В главе 3 Проекта регламентировано предоставление социальной поддержки малоимущим семьям, имеющим детей с учетом критерия нуждаемости. Между тем, согласно положениям Федерального закона № 178-ФЗ данная категория граждан имеет право на получение социальной помощи, в случае если среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Приведенные примеры не являются единичными.

Более того, инициаторы Проекта не представили критериев, согласно которым для одних получателей мер социальной поддержки предусмотрен критерий нуждаемости, а для других нет.

Например, статья 2.5 Проекта не предусматривает применение критерия нуждаемости для компенсации стоимости путевок для детей в загородные детские оздоровительные лагеря, санаторные оздоровительные лагеря круглосуточного действия и детские санатории, расположенные на территории Российской Федерации.

Вместе с тем, применение СД предусмотрено при обеспечении питанием в образовательных организациях Ленинградской области.

Представляется, что в целях сохранения действующего перечня обучающихся, которым предоставляется льготное или бесплатное питание в образовательных учреждениях, и которые являются особой категорией (например, находящиеся в трудной жизненной ситуации – см. областной закон от 30.06.2006 № 46-оз «Об организации питания обучающихся в отдельных образовательных организациях, расположенных на территории Ленинградской области») также целесообразно критерий нуждаемости не применять.

Кроме того, не представлено обоснования, либо критериев по которым в Проекте предусмотрена разница в уровне критерия нуждаемости (100% СД,

70% СД, 40% СД), как нет и достаточного обоснования, порядка расчета самого СД.

Представляется преждевременным изменение порядка предоставления социальных льгот и обеспечения дополнительных государственных гарантий такой категории как дети-сироты, дети, оставшиеся без родительского попечения, и лица из их числа.

Во-первых, согласно части 3 статьи 1.5. Проекта социальная поддержка, государственная социальная помощь будет предоставляются на основании заявления получателя. В настоящее время данной категории лиц дополнительные государственные гарантии предоставляются в силу требований федерального законодательства исходя не из заявительного порядка, а из статуса получателя мер социальной помощи. Соответственно, нарушается основной принцип предоставления социальной поддержки данной категории граждан. Таким образом, действующий порядок предоставления социальной поддержки не соотносится с концепцией Проекта.

Более того, заявленная инициатором Проекта цель - внедрение объективных критериев нуждаемости - в данном случае достигнута быть не может, поскольку единственным критерием получения помощи является статус сироты.

В настоящее время меры социальной поддержки для указанной категории регламентированы на федеральном уровне - Федеральным законом от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», на региональном - областным законом от 28.07.2005 № 65-оз «О дополнительных гарантиях социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ленинградской области».

В отсутствие нового четко установленного порядка обеспечения данной особой категории граждан, нуждающихся в заботе государства государственными гарантиями, при наличии сложившейся «отработанной» процедуры, в настоящее время целесообразно не включать категорию детей-сирот в Проект.

Более того, глава 8 Проекта содержит лишь некоторые выдержки из федерального законодательства, не охватывает весь спектр государственных гарантий данным лицам.

Кроме того, положения федерального законодательства воспроизведены в главе 8 Проекте не совсем точно (например, некорректно воспроизведены нормы Федерального закона от 03.07.2016 № 359-ФЗ). Глава 7 Проекта также разработана без учета положений названного федерального закона от 03.07.2016 № 359-ФЗ.

Главой 6 Проекта предусмотрены меры социальной поддержки приемных семей.

Между тем, п. 1 статьи 6.1. Проекта по сути своей дублирует положения статьи 8.2. (полное государственное обеспечение). Пункты 2 и 3

статьи 6.1. являются не мерами социальной поддержки, а вознаграждением для приемных родителей (областной закон от 10.01.1999 № 2-оз), что не согласуется с концепцией Проекта.

Таким образом, главу 6 Проекта следует исключить.

Также при наличии положений главы 4 Проекта (социальная поддержка многодетных семей) утрачивают свой смысл положения главы 5 Проекта (социальная поддержка многодетных приемных семей), если принимать во внимание, что согласно п. 2 статьи 1.6 Проекта в целях Кодекса также учитываются дети, находящиеся в приемной семье, фактически положения данных глав дублируют друг друга.

Кроме того, Проект содержит множество юридико-технических несоответствий.

Например, в п. 2 ч. 2 статьи 1.6 Проекта при определении категорий лиц, которые не учитываются при предоставлении мер социальной поддержки семьям, имеющим детей, указаны две категории, которые с учетом положений статьи 21 Гражданского кодекса Российской Федерации, по своему смыслу являются идентичными (дети, признанные в установленном порядке полностью дееспособными (эмансипированными) и дети, до достижения возраста 18 лет (совершеннолетия) вступившие в брак в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации). Подобный случай не является единичным.

Прошу учесть данные замечания при рассмотрении Проекта.

О принятом решении проинформируйте прокуратуру области.

С уважением,

Старший помощник прокурора области по
взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами, органами местного самоуправления

советник юстиции



Н.Ф.Зайцева