



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел.: 274-85-18, факс 274-85-39

03.11.16 № 5894-1/16-06-0-11

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по социальной политике и
трудовым отношениям
В.С. Петрову

**Заключение
на проект областного закона «Социальный кодекс
Ленинградской области»
Внесен Губернатором Ленинградской области
Первое чтение**

Рассмотрев проект областного закона «Социальный кодекс Ленинградской области» (далее – законопроект, Социальный кодекс), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

К законопроекту имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

1. В обосновании необходимости принятия Социального кодекса указано, что он разработан в целях внедрения объективных критериев нуждаемости.

Частью 2 статьи 1.7 законопроекта определено, что в качестве критерия нуждаемости применяется **средний доход, сложившийся в Ленинградской области** (далее – СД), величина которого для целей Социального кодекса ежегодно устанавливается областным законом об областном бюджете Ленинградской области на очередной финансовый год и на плановый период.

В соответствии со статьей 1.4 законопроекта установление критерия нуждаемости в получении социальной поддержки отнесено к полномочиям Законодательного собрания Ленинградской области.

Поскольку законопроект и пояснительная записка к нему не содержат параметров, учитываемых при определении критерия нуждаемости, порядок его установления представляется неопределенным. В качестве таких параметров могли быть использованы виды доходов, учитываемых при определении СД; соотношение СД с прожиточным минимумом,

установленным в Ленинградской области; порядок учета в СД доходов получателя мер социальной поддержки и доходов всех членов семьи; период, учитываемый при расчете СД (месяц, полгода, год).

Соответственно, часть 2 статьи 1.7 законопроекта характеризуется неопределенностью условий и оснований принятия решения об установлении критерия нуждаемости в областном законе об областном бюджете Ленинградской области на очередной финансовый год и на плановый период, то есть содержит такой коррупциогенный фактор, как широта дискреционных полномочий, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика проведения антикоррупционной экспертизы).

Кроме того, отмечаем, что термин «средний доход», используемый в законопроекте законодательно не определен, что не соответствует требованиям к содержанию правовых актов Ленинградской области, согласно которым в правовых актах Ленинградской области не допускается использование терминов, понятий или сокращений, не определенных в федеральных нормативных правовых актах, нормативных правовых актах Ленинградской области либо непосредственно в самом правовом акте Ленинградской области (статья 2 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области»).

При отсутствии законодательного определения понятия «критерий нуждаемости» применительно к мерам социальной поддержки установление только одного основания для предоставления мер социальной поддержки в виде неопределенной в нормативных правовых актах величины «среднего дохода» не соответствует принципам социальной справедливости (останется открытым вопрос – почему при установлении критериев нуждаемости не должно учитываться иное имущество в виде жилых помещений, земельных участков, автомобилей и прочего).

Анализ регионального законодательства свидетельствует, что в ряде субъектов РФ при определении критерия нуждаемости учитывается также имущественное положение, состояние здоровья, одна из трудных жизненных ситуаций, вызванная внешними обстоятельствами (не зависящими от человека), проживание в удаленных населенных пунктах. Данный вопрос относится к вопросам категории целесообразности.

Отдельно следует отметить, что в проекте областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», внесенном в Законодательное собрание Ленинградской области 20.10.2016, **показатель СД отсутствует**, что, однако, является вполне объяснимым, - правовые основания для его установления в указанном областном законе возникнут после вступления в силу Социального кодекса.

Согласно заявленной концепции Социального кодекса размеры всех денежных выплат (пособий) будут установлены областным законом об

областном бюджете. В этой связи следует обратить внимание, что в силу статьи 6 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) выплаты гражданам являются публичными обязательствами Ленинградской области, то есть **обусловленными законом, иным нормативным правовым актом расходными обязательствами публично-правового образования перед физическим лицом, подлежащими исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).**

Закон о бюджете является законодательным актом особого рода, которым устанавливаются бюджетные обязательства, то есть расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, которые, в свою очередь, возникают из законов и иных нормативных правовых актов (статья 6 БК РФ). Областной закон о бюджете должен создавать надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных областных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства Ленинградской области.

Таким образом, вопрос необходимости установления размеров всех денежных выплат (пособий) именно в областном законе о бюджете является дискуссионным и требует дополнительного обоснования, тем более – на основании не вступившего в силу Социального кодекса.

На основании изложенного, одновременное вступление в силу Социального кодекса и областного закона о бюджете, содержащего основной инструментарий для внедрения Социального кодекса, не имеет достаточных правовых оснований.

2. Социальным кодексом предлагается ввести критерий нуждаемости не только для «региональных», но и для «федеральных льготников», что может расцениваться как противоречие федеральному законодательству.

Так, частью 3 статьи 1.7 законопроекта определено, что меры социальной поддержки, перечисленные в частях 2 - 3 статьи 10.1 Социального кодекса, предоставляются лицам, у которых среднедушевой доход семьи (доход одиноко проживающего гражданина) не превышает величины СД.

В свою очередь, согласно части 3 статьи 10.1 законопроекта **педагогическим работникам государственных и муниципальных образовательных организаций, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа Ленинградской области, предоставляется ежемесячная денежная компенсация расходов по оплате жилого помещения, отопления и освещения.**

Кроме того, в соответствии с частью 6 статьи 1.7 законопроекта для специалистов, вышедших на пенсию, которые проработали не менее 10 лет в сельской местности и поселках городского типа и продолжают проживать в сельской местности, вводится дополнительное требование, а именно – в целях применения критерия нуждаемости будет учитываться исключительно

доход данных лиц. Данное требование отсутствует в действующем областном законе от 01.03.2005 № 13-оз «Об оплате жилья и коммунальных услуг и мерах социальной поддержки специалистов, проживающих и работающих в сельской местности и поселках городского типа Ленинградской области». Соответственно, после вступления в силу Социального кодекса существенно сузится круг получателей мер социальной поддержки из числа указанных выше лиц, которые ранее имели право на такую поддержку.

Анализ судебной практики показал, что положения региональных законов, на основании которых устанавливались меры социальной поддержки исходя из критериев нуждаемости для «федеральных льготников», признавались Верховным Судом РФ недействующими.

В частности, Определением Верховного Суда РФ от 29.07.2015 № 72-АПГ15-6 оставлено без изменения решение Забайкальского краевого суда от 27.02.2015 в части признания недействующими отдельных положений Закона Забайкальского края от 17.02.2009 № 129-ззк «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Забайкальском крае», в котором указано, что наделение органов государственной власти субъектов РФ правом принимать нормативные правовые акты, устанавливающие размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений, не влечет за собой право субъектов РФ снижать уровень социальных гарантий для соответствующей категории граждан, предусмотренный федеральным законодательством.

Определением Верховного Суда РФ от 30.07.2014 № 36-АПГ14-2 оставлено без изменения решение Смоленского областного суда от 29.04.2014, которым было удовлетворено заявление прокурора о признании недействующим пункта 2 части 1 статьи 3 Закона Смоленской области от 14.12.2004 № 95-з «О мерах социальной поддержки ветеранов труда, ветеранов военной службы, ветеранов государственной службы и тружеников тыла на территории Смоленской области», в соответствии с которым с 2014 года устанавливался критерий нуждаемости при предоставлении ветеранам труда меры социальной поддержки по бесплатному изготовлению и ремонту зубных протезов.

Обращаем внимание, что в указанном Определении Верховного Суда отмечено, что то обстоятельство, что Федеральным законом от 21.12.2013 № 371-ФЗ статья 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) дополнена пунктом 2.1 (о праве органов государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий при решении вопросов социальной поддержки отдельных категорий граждан устанавливать законами и иными нормативными правовыми актами критерии нуждаемости), не означает, что субъект РФ правомочен

устанавливать в качестве условия предоставления предусмотренного региональным законодательством права на бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов материальное положение такой категории граждан, как ветераны труда, которым получение мер социальной поддержки гарантировано Федеральным законом от 12.01.2005 № 5-ФЗ «О ветеранах» независимо ни от каких других обстоятельств, кроме наличия звания ветерана труда.

Таким образом, субъект РФ вправе устанавливать критерии нуждаемости в мерах социальной поддержки исключительно в отношении тех категорий граждан, которым необходима государственная социальная помощь и которые **субъектом РФ определены самостоятельно вне зависимости от наличия такой категории граждан в федеральных нормативных правовых актах.**

Понятие категории граждан, отнесения к ней тех или иных групп лиц определяется по наличию существенных признаков этой категории граждан, а не произвольно выбранных критериев. В случае педагогических работников государственных и муниципальных образовательных организаций, проживающих и работающих в сельской местности, существенной принцип льготной категории определен Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Соответственно, предоставление мер социальной поддержки педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности и поселках городского типа Ленинградской области, в зависимости от их материальной обеспеченности не соответствует действующему законодательству.

На основании изложенного, **рекомендуем в части 3 статьи 1.7 законопроекта исключить слова «частях 2-3 статьи 10.1», а также в части 6 статьи 1.7 законопроекта исключить слова «в пункте 2 части 1 статьи 10.1».**

Кроме того, частью 2 статьи 1.5 законопроекта определено, что право на социальную поддержку имеют лица без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации и имеющие **регистрацию** по месту жительства на территории Ленинградской области.

В этой связи обращаем внимание на позицию Верховного Суда РФ по вопросу закрепления в нормативных правовых актах требования о регистрации, при условии соответствия которому гражданам могут предоставляться меры социальной поддержки (например, апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14.10.2015 № 33-АПГ15-25 в отношении постановления Правительства Ленинградской области от 02.07.2013 № 187). Данная судебная практика обусловлена следующими положениями федерального законодательства.

В силу статьи 3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином РФ его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей

перед другими гражданами государством и обществом вводится регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной в Постановлении от 02.02.1998 № 4-П, сам по себе факт регистрации 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 РФ, федеральными законами и законодательными актами субъектов РФ.

Таким образом, факт места жительства (пребывания) гражданина на определенной территории может быть подтвержден не только соответствующей регистрацией в уполномоченном органе, но и на основе различных юридических фактов.

Таким образом, выполнение обязательного условия в виде регистрации по месту жительства не может являться основанием для получения мер социальной поддержки. **Соответственно часть 2 статьи 1.5 законопроекта нуждается в соответствующей корректировке.**

3. Статьей 16.2 законопроекта определено, что Социальный кодекс вступает в силу с **1 января 2017 года** и распространяет действие на всех **граждан Ленинградской области**, в том числе в отношении которых было принято решение о предоставлении мер социальной поддержки до 31 декабря 2016 года. Со дня вступления в силу Социального кодекса до **1 июля 2017 года** устанавливается переходный период. В переходный период в порядке, установленном Правительством Ленинградской области, осуществляется переход предоставления мер социальной поддержки с учетом критерия нуждаемости гражданам, в отношении которых было принято решение о предоставлении мер социальной поддержки до 31 декабря 2016 года.

Следует отметить, что указанный порядок не перечислен в Предложениях о разработке нормативных правовых актов Ленинградской области, принятие которых необходимо для реализации Социального кодекса, представленных одновременно с законопроектом.

Обращаем внимание также на недопустимость применения термина «гражданин Ленинградской области» ввиду отсутствия подобного гражданства в Российской Федерации.

Учитывая заявительный характер предоставления большинства мер социальной поддержки, приведенная выше формулировка переходных положений содержит неопределенность в отношении правовых оснований для предоставления мер социальной поддержки получателям в период с 1 января до 1 июля 2017 года. Кроме того, представляется неясным до какого момента право на получение мер социальной поддержки **без учета критериев нуждаемости** сохраняется за гражданами, в отношении которых решение о предоставлении таких мер принято до 31 декабря 2016 года (только до 1 июля 2017 года или по месяц окончания в 2017 году 12-ти месячного периода с месяца их назначения в 2016 году). Размеры

предоставления мер социальной поддержки в данном случае также являются неопределёнными (размеры, установленные до 1 января 2017 года или после названной даты).

Подобное отсутствие или неопределённость условий принятия решения можно рассматривать как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы.

Отдельно следует отметить, что введение критерия нуждаемости и уменьшение размеров пособий и прочих выплат для лиц, которым они были назначены по ранее действовавшему законодательству, повлечет уменьшение размеров выплат для одних лиц и их прекращение для других. Подобное регулирование является очевидным отказом субъекта РФ от ранее принятых на себя обязательств.

В этой связи отмечаем, что при уточнении порядка вступления в силу Социального кодекса необходимо учитывать правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой принципы правовой справедливости и равенства, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как правовом и социальном государстве, предполагают **правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики**, в том числе в социальной сфере, с тем чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, то есть в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (Постановления Конституционного Суда РФ от 24.05.2001 № 8-П, от 26.12.2002 № 17-П, от 29.01.2004 № 2-П, Определение Конституционного Суда РФ от 01.12.2005 № 521-О и др.).

4. В соответствии со статьей 16.1 законопроекта со дня вступления в силу Социального кодекса признаются утратившими силу 56 областных законов (из них: 11 – основных областных законов и 45 – вносящих в них изменения), а также ряд положений 5 областных законов (из них: 1 норма, устанавливающая самостоятельное правовое регулирование, и 4 нормы о внесении изменений в некоторые областные законы).

Частью 2 статьи 1.2 законопроекта установлено, что законы и иные нормативные правовые акты Ленинградской области, регулирующие отношения, которые являются предметом регулирования Социального кодекса, должны ему соответствовать.

Вместе с тем, кодифицированные нормативные правовые акты не выделены в особый вид нормативных правовых актов Ленинградской области ни в Уставе Ленинградской области, ни в областном законе от

11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области». Соответственно, рассматриваемый законопроект по существу является проектом областного закона, установление приоритета норм которого не предусмотрено областным законодательством.

В связи с изложенным рекомендуем **исключить из законопроекта часть 2 статьи 1.2.**

Кроме того, полагаем также целесообразным **исключить из законопроекта часть 3 статьи 1.2**, согласно которой в случаях, предусмотренных областными законами, положения об увеличении размера денежных выплат и денежных компенсаций, а также об установлении новых мер социальной поддержки и видов государственной социальной помощи населению распространяются на правоотношения, возникшие до вступления их в силу. Отмечаем, что действие нормативных правовых актов во времени определяется общеправовыми принципами, едиными для всей правовой системы Российской Федерации. Особенности действия нормативного правового акта могут быть установлены им самим, в частности, - распространение действия акта на отношения, возникшие до его вступления в силу (при соблюдении общеправового запрета обратного действия нормативных правовых актов, ухудшающих положение граждан).

Следует отметить, что принятие кодифицированных актов должно сопровождаться отменой устаревших, неэффективных норм, внесением в действующие правовые акты необходимых изменений.

Представленный законопроект не отвечает указанным требованиям. Например, законопроектом не предусматривается внесение изменений в областной закон от 15.11.2007 № 164-оз «О ветеранах труда Ленинградской области» (далее – областной закон № 164-оз). При этом в отношении указанной категории граждан устанавливается иное от установленного областным законом № 164-оз правовое регулирование. В частности, частью 4 статьи 1.7 законопроекта определено, что **мера социальной поддержки** предоставляется только тем ветеранам труда Ленинградской области, у которых среднедушевой доход семьи (доход одиноко проживающего гражданина) не превышает величины СД, что не предусмотрено областным законом № 164-оз.

Кроме того, областной закон № 164-оз не содержит термина «социальная поддержка», поскольку предусмотренная данным законом выплата денежного вознаграждения является **мерой поощрения лиц, удостоенных звания «Ветеран труда Ленинградской области».**

Соответственно, законопроектом предлагается осуществить иное, по отношению к уже действующему в другом областном законе, правовое регулирование одних и тех же правоотношений, что приведет к проблемам на стадии правоприменения.

Статья 16.1 законопроекта, устанавливающая перечень областных законов либо отдельных их положений, которые в связи с вступлением в силу Социального кодекса будут признаны утратившими силу, подлежит

дополнению рядом позиций, поскольку при вступлении в силу Социального кодекса возникнут противоречия между отдельными областными законами.

В частности, в статье 13.3 законопроекта устанавливаются категории получателей ежемесячной денежной компенсации (ежемесячной денежной выплаты) на уплату взноса на капитальный ремонт из числа одиноко проживающих неработающих пенсионеров, достигших возраста 70-ти и 80-лет, а также пенсионеров, проживающих в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих пенсионеров, **один из которых достиг возраста 70-ти лет** и пенсионеров, проживающих в такой же семье, **один из которых достиг возраста 80-ти лет**.

Следует отметить, что в части 5 статьи 2 областного закона от 29.11.2013 № 82-оз «Об отдельных вопросах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ленинградской области» (далее – областной закон № 82-оз) указаны другие категории получателей. Напоминаем, что указанная часть была введена в областной закон № 82-оз в связи с дополнением статьи 169 Жилищного кодекса РФ (далее – ЖК РФ) новой частью, вступившей в силу с 1 января 2016 года, согласно которой законом субъекта РФ может быть предусмотрено предоставление компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт для расчета субсидий, одиноко проживающим неработающим собственникам жилых помещений, достигшим возраста 70 лет, - в размере 50%, 80 лет, - в размере 100 %, а также проживающим в составе семьи, состоящей **только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста**, собственникам жилых помещений, достигшим возраста 70 лет, - в размере 50 %, 80 лет, - в размере 100 процентов.

Таким образом, законопроектом предусмотрено **расширение** категории получателей ежемесячной денежной компенсации на уплату взноса на капитальный ремонт относительно категории, определенной действующей редакцией части 5 статьи 2 областного закона № 82-оз и статьей 169 ЖК РФ (применительно к определению возраста членов семей, в которых проживают 70-ти и 80-ти летние пенсионеры).

Вместе с тем, в перечне областных законов либо отдельных их положений, которые в связи с вступлением в силу Социального кодекса будут признаны утратившими силу (статья 16.1 законопроекта), не указаны часть 5 статьи 2 областного закона № 82-оз, областной закон от 29.02.2016 № 9-оз «О внесении изменения в статью 2 областного закона «Об отдельных вопросах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ленинградской области», а также областной закон от 02.06.2016 № 37-оз «О внесении изменения в статью 2 областного закона «Об отдельных вопросах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ленинградской области».

Аналогичные замечания можно высказать в отношении не нашедшего отражения в статье 16.1 законопроекта областного закона от 17.07.2015 № 71-оз «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов в Ленинградской области» (далее – областной закон № 71-оз). При этом, следует обратить внимание на возникшую в результате неточного воспроизведения норм областного закона № 71-оз неопределенность некоторых положений статьи 9.10 законопроекта. В частности, в части 4 статьи 9.10 законопроекта устанавливается порядок определения стоимости дополнительного средства технической реабилитации - ДТСР. Однако, ранее в указанной статье законопроекта не дается определение данному понятию.

Таким образом, законопроект не в полной мере соответствует общеправовому критерию определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы. Обращаем внимание, на установленную правилами законодательной техники **недопустимость множественности законов, действующих по одним и тем же вопросам и необходимость доступности (ясности) норм закона для правоприменителя.**

На основании изложенного, учитывая установленные ограниченные сроки для принятия Социального кодекса, представляется необходимым дополнить законопроект положениями, предусматривающими внесение изменений в некоторые областные законы (в частности, областной закон № 164-оз; областные законы 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»; от 30.12.2005 № 130-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными органам государственной власти Ленинградской области, и отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере социальной защиты населения»).

Альтернативным решением задачи систематизации и соотнесения областных законов является принятие отдельного областного закона, предусматривающего внесение изменений в указанные областные законы с учетом синхронизации вступления его в силу с Социальным кодексом.

Целесообразность упомянутого областного закона, приводящего в соответствие ряд областных законов («закона-спутника»), обусловлена также тем, что фактическая реализация Социального кодекса невозможна без внесения изменений в областной закон от 30.12.2005 № 130-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, переданными органам государственной власти Ленинградской области, и отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере социальной защиты населения». После внесения изменений в данный областной закон потребуется внесение изменений в областной закон об областном бюджете в целях финансового

обеспечения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Анализ представленного законопроекта позволяет сделать вывод о **недостаточной систематизации мер социальной поддержки при разработке Социального кодекса и непродуманности его структуры.**

В частности, в основном по тексту законопроекта меры социальной поддержки сгруппированы по главам в зависимости от категорий граждан, имеющих право на данные меры (многодетные семьи, малоимущие семьи, обучающиеся, ветераны, инвалиды и другие). Однако, глава 15 поименована «Государственная помощь». Следует отметить, что в соответствии со статьей 6.1 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг имеют инвалиды войны; участники Великой Отечественной войны; ветераны боевых действий; инвалиды и дети-инвалиды. Соответственно, меры социальной поддержки в отношении такой категории граждан, как например, инвалиды будут отражены в нескольких главах Социального кодекса, что создаст трудности при правоприменении.

Предлагаемую структуру законопроекта нельзя назвать ясной и понятной для правоприменителя, поскольку получатели, не знающие о своем праве на государственную социальную помощь, будут искать все полагающиеся им меры социальной поддержки в главе 9 «Социальная поддержка инвалидов и лиц, страдающих заболеваниями».

Кроме того, статьи 9.5 и 9.6 названной главы устанавливают право на бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов и право на бесплатное обеспечение протезами и протезно-ортопедическим изделиями ветеранов труда, тружеников тыла и жертв политических репрессий. Отнесение всех перечисленных лиц к инвалидам либо лицам, страдающим заболеваниями, представляется необоснованным.

С точки зрения системности организации нормативного материала статьи 9.5 и 9.6 целесообразно исключить из главы 9 законопроекта и включить в новую главу либо в главу 14 «Социальная поддержка граждан иных категорий» законопроекта.

Глава 9 законопроекта в целом нуждается в дополнительной систематизации либо корректировке ее наименования, поскольку кроме приведенных выше примеров содержит нормы, устанавливающие права не только инвалидов и лиц, страдающих заболеваниями, но и, например, – лиц, сопровождающих инвалидов (статья 9.8), законных представителей детей-инвалидов (статья 9.9), одного из родителей или супруги (супруга) умершего инвалида боевых действий (статья 9.12).

В Социальный кодекс не включены некоторые областные законы, которые исходя из своего содержания должны были бы найти отражение в данном документе, например, - областной закон от 13.10.2014 № 62-оз «О предоставлении отдельным категориям граждан единовременной денежной выплаты на проведение капитального ремонта индивидуальных жилых

домов», регулирующий предоставление именно **меры социальной поддержки** в виде единовременной денежной выплаты инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, лицам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», и их супругам.

Часть мер, реализуемых в Ленинградской области, не указана в Социальном кодексе. Так, проектом областного закона «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в целях реализации государственной программы Ленинградской области «Социальная поддержка отдельных категорий граждан в Ленинградской области» предусмотрено возмещение (компенсация) организациям железнодорожного транспорта части потерь в доходах, возникающих в результате установления льгот на проезд для **обучающихся общеобразовательных организаций**, студентов профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, обучающихся по очной форме обучения, железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении (статья 6). Между тем, данная мера социальной поддержки **не нашла отражения** в главе 7 «Социальная поддержка обучающихся в образовательных организациях» Социального кодекса. Упоминая этот вопрос, следует обратить внимание, что возмещение получения услуги не самому получателю, а поставщику (когда регион расплачивается с перевозочными компаниями) нельзя назвать «адресной социальной поддержкой».

Некоторые главы законопроекта являются примером простого суммированного воспроизведения в одном источнике действующего законодательства без полноценного анализа действующих мер социальной поддержки, то есть по существу примером не кодификации, а инкорпорации (объединения) действующих актов без их изменения (если не считать введение критерия нуждаемости). В частности, в разрез с заявленной концепцией Социального кодекса об установлении размеров выплат в областном законе об областном бюджете, размеры ежемесячного вознаграждения родителям установлены непосредственно в главе 6 Социального кодекса посредством воспроизведения норм областного закона от 30.06.2006 № 46-оз «Об организации питания обучающихся в отдельных образовательных организациях, расположенных на территории Ленинградской области».

В пояснительной записке отмечается, что в Социальный кодекс не включены «статусные меры», не носящие характер социальной поддержки (Почетные граждане Ленинградской области; лица, награжденные знаком отличия Ленинградской области «За заслуги перед Ленинградской областью»; лица, награжденные знаком «отцовская доблесть»; матери, имеющие знак отличия «Слава матери»). Однако, **«Ветераны труда Ленинградской области»** также относятся к указанной группе получателей (им предоставляется не мера социальной поддержки, а денежное вознаграждение), поскольку данное звание присваивается гражданам в случае соответствия нескольким условиям, в числе которых: присвоение

почетного звания Ленинградской области или награждение знаком отличия Ленинградской области «За вклад в развитие Ленинградской области», или знаком отличия Ленинградской области «За заслуги перед Ленинградской областью», или почетным знаком Ленинградской области «Слава матери», или знаком отличия Ленинградской области «Отцовская доблесть», или Почетной грамотой Губернатора Ленинградской области, или Почетным дипломом Законодательного собрания Ленинградской области, или Почетным знаком Законодательного собрания Ленинградской области.

Вместе с тем, «Ветераны труда Ленинградской области» не только включены в Социальный кодекс, но в отношении них установлен критерий нуждаемости.

Соответственно, дифференциацию уровня мер социальной поддержки в зависимости от критерия нуждаемости граждан, предлагаемую законопроектом, в отношении «Ветеранов труда Ленинградской области» нельзя назвать прозрачной и понятной (если вводится критерий нуждаемости в отношении «Ветерана труда Ленинградской области», почему аналогичный критерий не применяется к другим «статусным льготникам»).

Частью 4 статьи 1.5 законопроекта устанавливается, что при наличии у лица (лиц) права на получение меры социальной поддержки по нескольким основаниям, мера социальной поддержки предоставляется только по одному основанию по выбору лица (лиц).

Согласно предложенной формулировке лицо, имея право на различные меры социальной поддержки в связи с разными обстоятельствами, вправе получить только одну меру (например, он должен выбрать между протезированием, бесплатным проездом и обеспечением лекарствами). Данный способ правового регулирования не позволит решить основной задачи Социального кодекса – обеспечение социально незащищенных лиц минимально необходимыми ресурсами.

5. Обращаем внимание, что законопроектом предусмотрено сужение категорий относительно установленных действующими нормативными правовыми актами категорий получателей ряда мер социальной поддержки без объяснения оснований данных изменений в пояснительной записке, например:

1) статьей 9.3 законопроекта предусмотрено, что право на ежегодную денежную выплату на ребенка, страдающего заболеванием целиакия или фенилкетонурия, имеет один из родителей (законных представителей) из числа **только граждан РФ**, проживающих совместно с ребенком в Ленинградской области, в то время как согласно областному закону от 01.12.2004 № 103-оз «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Ленинградской области» правом на указанную выплату обладают также **иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Ленинградской области;**

2) статьей 13.2 законопроекта предусмотрена адресная социальная помощь на частичное возмещение расходов по газификации жилых

помещений неработающим гражданам РФ, получающим страховую пенсию по старости. Вместе с тем, в настоящее время данная адресная социальная помощь предоставляется не только неработающим пенсионерам, получающим страховую пенсию по старости, но и пенсионерам, получающим пенсию по инвалидности (государственная программа Ленинградской области «Социальная поддержка отдельных категорий граждан в Ленинградской области», утвержденная постановлением Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 № 406).

3) частью 2 статьи 11.1 законопроекта определяется право на ряд мер социальной поддержки ветеранов труда, из числа граждан, постоянно проживающих на территории Ленинградской области после установления (назначения) им трудовой либо страховой пенсии по старости независимо от прекращения ими трудовой деятельности. Однако, в соответствии с областным законом от 01.12.2004 № 106-оз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Ленинградской области» меры социальной поддержки предоставляются также гражданам, **приравненным к ветеранам труда по состоянию на 31 декабря 2004 года.**

Кроме того, Социальным кодексом по существу предлагается уменьшить некоторые выплаты, предусмотренные действующими областными законами. Так, в соответствии со статьей 2 областного закона от 10.01.1999 № 2-оз «О размере вознаграждения, причитающегося приемным родителям, и льготах, предоставляемых приемной семье» за воспитание каждого ребенка в возрасте до трех лет, ребенка с отклонениями в развитии, ребенка-инвалида дополнительно выплачивается ежемесячная денежная сумма в размере прожиточного минимума, установленного постановлением Правительства Ленинградской области **для трудоспособного населения на первый квартал текущего года.** В свою очередь, статьей 6.4 законопроекта предлагается определить, что приемной семье за осуществление опеки (попечительства) над ребенком в возрасте до трех лет, ребенком-инвалидом выплачивается дополнительная ежемесячная денежная выплата на каждого такого ребенка в размере, соответствующем величине прожиточного минимума, установленной Правительством Ленинградской области **для детей на первый квартал текущего года.**

Следует отметить, что **величина прожиточного минимума для трудоспособного населения** составляет большую сумму по сравнению с **величиной прожиточного минимума для детей**, например, во II квартале 2016 года первая величина составила 9624 руб., а вторая - 8877 руб. соответственно (постановление Правительства Ленинградской области от 18.08.2016 № 310).

6. Статьей 3.4 законопроекта устанавливается, что право на ежемесячную денежную компенсацию на полноценное питание предоставляется по заключению врача беременным женщинам, кормящим матерям, а также детям в возрасте до трех лет. В соответствии со статьей 1.7 законопроекта право на указанные меры социальной поддержки **имеют**

только лица, у которых среднедушевой доход семьи не превышает 40% от величины СД.

Согласно действующей в настоящее время редакции части 3 статьи 13 областного закона от 27.12.2013 № 106-оз «Об охране здоровья населения Ленинградской области» беременные женщины, кормящие матери, а также дети в возрасте до трех лет в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного минимума на душу населения, установленной в Ленинградской области, имеют право на полноценное питание по заключению врача или ежемесячную компенсацию на полноценное питание (далее - ежемесячная компенсация).

Поскольку оценить сопоставимость величины прожиточного минимума на душу населения, установленную в Ленинградской области, с величиной, равной 40% от СД не представляется возможным, сделать вывод об изменении круга получателей компенсации на питание в настоящее время затруднительно.

Вместе с тем, следует высказать общие замечания, относящиеся как к действующей части 3 статьи 13 областного закона № 106-оз, так и к рассматриваемому законопроекту, в отношении предоставления права на ежемесячную денежную компенсацию на полноценное питание с применением критерия нуждаемости.

Статьей 52 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) предусмотрено, что обеспечение полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет, в том числе через специальные пункты питания и организации торговли, осуществляется по заключению врачей в соответствии с законодательством субъектов РФ.

Необходимо отметить, что отнесение обеспечения граждан полноценным питанием на бесплатной основе к сфере социальной поддержки и социального обеспечения семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей) является весьма спорным. Однако, только при этом условии соответствующие обязательства являются полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемыми данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, которые органы государственной власти субъекта РФ вправе определять самостоятельно с учетом возможностей соответствующего бюджета и критериев нуждаемости.

Федеральный закон № 323-ФЗ установил закрытый перечень лиц, которые обладают правом на полноценное питание. Сужение круга лиц, первоначально определенного Федеральным законом № 323-ФЗ, может рассматриваться как несоблюдение части 3 статьи 55 Конституции РФ, согласно которой права гражданина могут быть ограничены федеральным законом (только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности

государства). Поскольку право на полноценное питание закреплено в статье 52 Федерального закона № 323-ФЗ, которой гарантированы права беременных женщин и матерей в сфере охраны здоровья, то данное право относится к правам **в сфере охраны здоровья граждан**. Право на получение полноценного питания является не средством социальной защиты, а элементом права на медицинскую помощь, так как в Федеральном законе № 323-ФЗ установлена прямая зависимость между медицинскими показаниями (по заключению врачей) и фактом получения полноценного питания. Коррекция питания в этом случае является элементом лечения.

Таким образом, закрепление права на полноценное питание для беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет только при выполнении условия, если **среднедушевой доход семьи не превышает 40% от величины СД**, нуждается в дополнительном обосновании и обсуждении.

7. В законопроекте имеются внутренние противоречия между содержанием статей, что не допускается в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 2 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области». Приведем отдельные примеры:

1) во втором абзаце статьи 1.5 законопроекта содержится ссылка на отсутствующую в главе 11 статью 11.5;

2) статьей 1.7 законопроекта определено, что социальная поддержка предоставляется с учетом критерия нуждаемости в случаях, предусмотренных частями 3-5 указанной статьи. Однако, в части 6 статьи 1.7 законопроекта также устанавливается случай предоставления мер социальной поддержки с учетом критерия нуждаемости;

3) в пункте 8 статьи 1.3 и пункте 2 части 2 статьи 7.2 законопроекта содержатся разные определения термина «неполная семья».

Обращаем внимание, что устанавливаемую частью 2 статьи 1.7 Социального кодекса в качестве критерия нуждаемости величину СД нельзя назвать единственным критерием нуждаемости, применяемом в законопроекте. Так, статьей 15.5 законопроекта определяется, что право на региональную социальную доплату к пенсии находится в зависимости от прожиточного минимума пенсионера.

В результате неточного воспроизведения отдельных положений части 5 статьи 12.1 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» законопроектом предлагается предоставлять региональную социальную доплату к пенсии при условии, если величина прожиточного минимума пенсионера в Ленинградской области **превышает** величину прожиточного минимума пенсионера в целом по РФ, что не соотносится с положениями указанного федерального закона (региональная социальная доплата к пенсии должна устанавливаться в таком размере, чтобы общая сумма его материального обеспечения с учетом данной доплаты достигла величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в данном субъекте РФ).

Некоторые положения законопроекта не соответствуют требованиям к нормативным правовым актам, предъявляемым Методикой проведения антикоррупционной экспертизы.

Так, согласно подпункту «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы, употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов относится к юридико-лингвистической неопределенности, которая является коррупциогенным фактором.

Статья 1.3. законопроекта представляет собой понятийный аппарат, состоящий из норм-дефиниций. Некоторые понятия, предлагаемые указанной статьей, представляются недостаточно точными и определенными. В частности, под «нетрудоспособными членами семьи гражданина» предлагается понимать членов семьи гражданина, неспособных к **полноценному участию в трудовых отношениях**. Необходимо отметить, что понятие «полноценное участие в трудовых отношениях» законодательно не определено. Кроме того, предлагаемый законопроектом термин существенно различается с понятием «нетрудоспособные граждане», закрепленным в статье 2 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Понятие «семья, имеющая детей», используемое в статье 1.3. законопроекта, также нуждается в корректировке, поскольку из его содержания следует, что родители (единственный родитель) ведут совместное хозяйство с несовершеннолетними детьми, одновременно воспитывая их.

В части 2 статьи 7.2 законопроекта установлено, что обучающимся предоставляется питание с **частичной компенсацией** его стоимости. Представляется, что в данной норме законопроекта для правоприменителя установлены необоснованно широкие пределы усмотрения в связи с широтой дискреционных полномочий, в частности, неопределенностью оснований принятия решения, что относится к коррупциогенным факторам в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы.

При юридической экспертизе законопроекта выявлен большой блок аналогичных указанным в настоящем пункте замечаний правового характера, связанный с наличием внутренних противоречий либо неточным воспроизведением норм действующих областных законов. Указанные замечания переданы разработчику законопроекта в рабочем порядке.

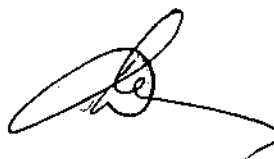
8. Законопроект не в полной мере соответствует правилам юридической техники, изложенным в приложении 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области «Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов». Так, согласно пункту 54 указанных рекомендаций, если в законопроекте одновременно со статьями о внесении изменений в областные законы содержится статья с перечнем областных законов, подлежащих признанию утратившими силу, то наличие

такой статьи обязательно должно быть отражено в наименовании законопроекта.

Остальные замечания и предложения юридико-технического и лингвистического характера в связи с большим их объемом не представляется возможным изложить в настоящем заключении. Указанные замечания переданы разработчику законопроекта в рабочем порядке.

Законопроект нуждается в существенной редакторской правке.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области -
начальник правового управления



Д.В. Малкин