



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**  
**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**  
**ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

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

22.12.16 № 7145-1/16-06-0-8

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 12.12.2016**  
**Первое чтение**

Рассмотрев повторно внесенный 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.

Замечания, изложенные в заключении правового управления от 03.11.2016 № 5894-1/16-06-0-11, учтены не в полном объеме.

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

Так, частью 4 статьи 1.7 законопроекта определено, что меры социальной поддержки, перечисленные в частях 2 - 3 статьи 8.1 Социального кодекса, предоставляются лицам, у которых среднедушевой доход семьи (доход одиноко проживающего гражданина) не превышает величины среднего дохода, сложившегося в Ленинградской области.

В свою очередь, согласно части 3 статьи 8.1 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 7 статьи 1.7 законопроекта при предоставлении мер социальной поддержки лицам, вышедшим на пенсию с должностей «сельских специалистов» (ветеринарной службы, медицинских

организаций, фармацевтических организаций, педагогических работников, учреждений культуры), 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 **средний доход пенсионера**. 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 бесплатные 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 сущностных признаков этой категории граждан, а не произвольно выбранных критериев. В случае педагогических работников государственных и муниципальных образовательных организаций, проживающих и работающих в сельской местности, сущностной 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 4 статьи 1.7 законопроекта исключить слова «частях 2-3 статьи 8.1», а также в части 7 статьи 1.7 законопроекта исключить слова «в пункте 2 части 1 статьи 8.1».

Кроме того, частью 3 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. Выполнение обязательного условия в виде регистрации по месту жительства на территории Ленинградской области не может являться основанием для получения мер социальной поддержки. Следовательно, часть 3 статьи 1.5 законопроекта нуждается в соответствующей корректировке.

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

Вместе с тем, пунктом 17 статьи 1.3 Социального кодекса определено, что СД определяется как **среднедушевой денежный доход** на одного жителя Ленинградской области в месяц в соответствии с данными органов государственной статистики за отчетный период с учетом прогноза социально-экономического развития.

Таким образом, приведенные выше нормы не соотносятся друг с другом в части определения показателей, применяемых для определения критерия нуждаемости (средний доход либо среднедушевой денежный доход). Следует отметить, что в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 2 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» наличие внутренних противоречий между содержанием статей недопустимо в нормативных правовых актах Ленинградской области.

Кроме того, предлагаемая пунктом 17 статьи 1.3 Социального кодекса формулировка «в соответствии с данными органов государственной статистики за отчетный период» не позволяет установить, информация за какой именно отчетный период служит основанием для исчисления СД (месяц, квартал, полгода, год).

Степень влияния прогноза социально-экономического развития на установление величины СД также представляется неясной, более того, законопроектом не определено идет ли речь о прогнозе социально-экономического развития Ленинградской области либо Российской Федерации в целом; прогнозе на долгосрочный или среднесрочный период.

Представляется, что в указанных нормах 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 нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика проведения антикоррупционной экспертизы).

Отмечаем, что установление только одного основания для предоставления мер социальной поддержки в виде только 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).

Для сведения сообщаем, что Министерством труда и социальной защиты РФ разработаны Методические рекомендации «по оценке нуждаемости и установлению критериев нуждаемости» (размещены 28 ноября на портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)), согласно которым при оценке кандидатов на социальную помощь от регионов следует учитывать наличие у них имущества.

3. Статья 1.3 законопроекта дополнена рядом новых терминов. В частности, введен термин **«аналогичная мера социальной поддержки – мера социальной поддержки, имеющая сходное наименование, подобную экономическую сущность и установленная различными нормативными правовыми актами Российской Федерации и (или) Ленинградской области»** (пункт 1 статьи 1.3 Социального кодекса).

Следует отметить, что указанный термин не отвечает требованиям однозначности и ясности, содержащиеся в нем слова «сходное» (наименование), «подобная» (экономическая сущность), «различные» (нормативные правовые акты РФ и (или) Ленинградской области) не позволяют определить смысл и содержание понятия, вследствие чего невозможно его применение.

Согласно части 6 статьи 1.5 законопроекта **«если лицо получает аналогичную меру социальной поддержки в соответствии с нормативным правовым актом РФ либо нормативным правовым актом иного субъекта РФ, то мера социальной поддержки, предусмотренная Социальным кодексом, не предоставляется либо ее предоставление прекращается, если законодательством РФ либо законодательством Ленинградской области не предусмотрено иное».**

Исходя из пункта 1 статьи 1.3 и части 6 статьи 1.5 Социального кодекса должно быть отказано в получении материнского капитала, предусмотренного областным законодательством, лицам, имеющим право на материнский капитал, предусмотренный федеральным законодательством.

В этой связи предлагаем рассмотреть вопрос о введении в Социальном кодексе (статья 1.5) критериев «аналогичности».

Согласно пункту 10 статьи 1.3 Кодекса **«неполная семья – семья, имеющая несовершеннолетнего ребенка (детей), в которой один из родителей не проживает совместно с детьми вследствие в том числе установления отцовства»**. Отнесение данного случая к основаниям для признания семьи неполной является необоснованным.

Предлагаем соотнести термин «неполная семья», содержащийся в статье 1.3 Социального кодекса с понятием, содержащимся в ГОСТ Р 52495-2005, используемым в целях социального обслуживания (семья, в которой детей или ребенка воспитывает один из родителей).

4. Согласно пункту 3 части 1 статьи 4.7 Социального кодекса право на обеспечение транспортным средством предоставляется многодетной семье, соответствующей в числе прочих требованию о том, что один или оба родителя **отмечены** органами исполнительной власти за достойное воспитание детей.

Следует отметить, что статья 4.7 законопроекта в новой редакции доработана разработчиком законопроекта с учетом замечаний Губернатора Ленинградской области, высказанных на депутатских слушаниях. Вместе с тем, содержание нового пункта 3 части 1 статьи 4.7 Кодекса представляется неопределенным (каким образом родители должны быть «отмечены» органами исполнительной власти за достойное воспитание детей; как удостоверяется факт «отмеченности»). С учетом изложенного, статья 4.7 законопроекта подлежит доработке.

5. Глава 4 Социального кодекса посвящена социальной поддержке многодетных семей и многодетных приемных семей. Вместе с тем, в Социальном кодексе сохранено разделение многодетных семей на, собственно, **многодетные и многодетные приемные**, предусмотрен неодинаковый объем мер социальной поддержки для многодетных семей и многодетных приемных семей. Полагаем, что многодетные приемные семьи не могут не обладать правом на меры социальной поддержки, полагающиеся прочим многодетным семьям. Это возможно только в том случае, если законопроектом будет предусмотрено деление многодетных семей на многодетные, не являющиеся приемными, и, собственно, многодетные приемные семьи.

6. Статьей 6.2 Социального кодекса предусмотрен **льготный проезд инвалидов** на автомобильном транспорте на смежных, межрегиональных, межмуниципальных и муниципальных маршрутах регулярных перевозок по регулируемым тарифам. При этом, если в статье 6.3 льготный проезд – это бесплатный проезд, то что подразумевается под льготным проездом в статье 6.2 Социального кодекса представляется неясным (вероятно, проезд с

уменьшенной стоимостью). В связи с этим положения статьи 6.2 нуждаются в уточнении.

7. Статья 14.2 законопроекта не отвечает требованиям Методических рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов, изложенным в приложении 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области, поскольку предусматривает внесение изменений в три областных закона, однако сами изменения в статье отсутствуют.

Кроме того, 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.

Разработчиком законопроекта не в полной мере учтены замечания, касающиеся недостатков структуры Социального кодекса и недопустимости произвольного использования отсылочных норм, в том числе перекрестных.

Также к тексту законопроекта имеются замечания правового характера, не отмеченные в настоящем заключении, которые предлагается учесть в процессе работы над законопроектом после принятия его в первом чтении.

Замечания и предложения юридико-технического и лингвистического характера 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