

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Тел. (812) 274-85-18

Факс (812) 274-85-39

24.04.17 № 1938-1/17-06-03

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.

В представленном законопроекте частично учтены замечания, изложенные в заключениях правового управления от 03.11.2016 № 5894-1/16-06-0-11 и от 22.12.2016 № 7145-1/16-06-0-8. Вместе с тем, к законопроекту имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

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

Так, частью 4 статьи 1.7 законопроекта определено, что меры социальной поддержки, перечисленные в статье 7.3 Социального кодекса, предоставляются лицам, у которых среднедушевой денежный доход члена семьи (средний доход одиноко проживающего гражданина) (далее – СДД) не превышает величины среднего дохода, сложившегося в Ленинградской области (далее – СД).

Статьей 7.3 законопроекта предусмотрено, что 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.

Следует отметить, что категория лиц, указанная в статье 7.3. законопроекта, отнесена к льготным категориям граждан федеральным законодательством (статья 47 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), ранее статья 55 Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»).

В соответствии с частью 2 статьи 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 122-ФЗ) при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Положения статьи 7.3 законопроекта не позволяют в полной мере обеспечить соблюдение тех прав педагогических работников, которые они имеют в соответствии с федеральным законодательством, поскольку предоставление меры социальной поддержки поставлено в зависимость от уровня доходов указанной категории граждан, что является недопустимым.

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 социальная поддержка (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 № 273-ФЗ.

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 ссылку на статью 7.3 Социального кодекса**, которой устанавливается право на ежемесячную денежную компенсацию расходов по оплате жилого помещения, отопления и освещения педагогическим работникам.

Кроме того, в соответствии с частью 3 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.

В этой связи обращаем внимание на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации относительно необходимости соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону, предполагающего сохранение разумной стабильности правового регулирования (постановления от 23.12.1997 № 21-П, от 28.03.2000 № 5-П, от 23.01.2007 № 1-П, от 08.11.2012 № 25-П и от 23.12.2013 года № 29-П).

Несоблюдение указанной правовой позиции подрывает доверие граждан к закону и может являться основанием для признания областного закона недействующим частично.

Дополнительно обращаем внимание на то, что в соответствии с частью 2 статьи 154 Жилищного кодекса РФ взнос на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме включен в структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги для собственника помещения в многоквартирном доме. Соответственно, педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах, в составе компенсации расходов на оплату жилых помещений должна предусматриваться также компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт. Указанный вывод подтверждается правовой позицией Верховного Суда РФ, отраженной в Определении от 29.07.2015 № 72-АПГ15-6.

С учетом изложенного, полагаем необходимым дополнить статью 7.3 Социального кодекса положениями, предусматривающими предоставление компенсации взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах.

2. 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 величина среднего дохода, сложившегося в Ленинградской области (СД), которая 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.

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, определенный 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 исчислении «среднедушевого денежного дохода члена семьи» используется такой показатель, как «денежный доход всех членов семьи» (часть 3 статьи 1.7 законопроекта). Вместе с тем, законопроектом не регламентируется порядок определения указанного денежного дохода, а также не уточняется, какие родственники могут быть отнесены к членам семьи (в зависимости от степени родства, ведения совместного хозяйства или с учетом факта совместного проживания). Отмеченная неопределенность может привести к проблемам в последующем правоприменении 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).

Статьей 184.1 БК РФ установлены требования к содержанию закона о бюджете, которые не предполагают регулирования таким законом иных правоотношений, кроме прямо предусмотренных БК РФ.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, отраженной в постановлениях от 23.04.2004 № 9-П и от 21.03.2007 № 3-П, 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.

На основании изложенного, полагаем возможным рекомендовать:

- размеры выплат установить в Социальном кодексе (а не в областном законе об областном бюджете);

- величину среднего дохода, сложившегося в Ленинградской области (часть 2 статьи 1.7 законопроекта), определить в Социальном кодексе или в специальном областном законе (за исключением областного закона об областном бюджете).

3. В статье 1.3 законопроекта предлагается определение «аналогичной меры социальной поддержки» как меры социальной поддержки, имеющей сходное наименование, подобную экономическую сущность и установленную 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 буквального толкования пункта 1 статьи 1.3 и части 6 статьи 1.5 Социального кодекса может быть отказано в получении некоторых мер социальной поддержки, предусмотренных областным законодательством, лицам, имеющим право на меры социальной поддержки со сходным наименованием, предусмотренные федеральным законодательством (например, в предоставлении материнского капитала).

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

4. Статьей 1.5 законопроекта предлагается установить, что право на социальную поддержку, государственную социальную помощь имеют граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории Ленинградской области, которых далее в тексте Социального кодекса предлагается именовать «проживающими». Одновременно, ряд мер социальной поддержки в случаях установленных Социальным кодексом предлагается предоставлять только «постоянно проживающим» гражданам.

Отмечаем, что подобное правовое регулирование не в полной мере соответствует общеправовому критерию определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку представляется неясным, по какому критерию будет оцениваться факт постоянного либо преимущественного проживания.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, отраженной в Постановлении от 24.11.1995 № 14-П, из статьи 2 Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» следует, что под местом пребывания и местом жительства подразумевается определенное юридическое состояние, возникающее при регистрационном учете граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства. При этом место жительства может означать как постоянное проживание, так и преимущественное проживание и, согласно указанному закону, не всегда совпадать с фактическим проживанием гражданина в жилых помещениях, определяемых как постоянное или преимущественное место жительства.

Исходя из предлагаемых положений частей 1 и 2 статьи 1.5 законопроекта невозможно установить, кто именно и в каком случае имеет право на предоставление мер социальной поддержки, как определяются факты постоянного и преимущественного проживания на территории Ленинградской области. Представляется, что указанные вопросы должны разрешаться нормами законопроекта, посвященными конкретным мерам социальной поддержки, а также подзаконными нормативными правовыми актами, определяющими порядок предоставления конкретных мер социальной поддержки.

Полагаем, что при предложенных формулировках граждане, которым будет отказано в предоставлении мер социальной поддержки на основании того факта, что они преимущественно, а не постоянно проживают на территории Ленинградской области, могут оспорить указанный отказ в судебном порядке.

В связи с изложенным, с целью устранения правовой неопределенности рекомендуем в статье 1.5 Социального кодекса установить положение, согласно которому меры социальной поддержки предоставляются гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Ленинградской области.

Кроме того, согласно части 1 статьи 1.5 законопроекта право на социальную поддержку, государственную социальную помощь имеют граждане без определенного места жительства, **имевшие последнюю регистрацию** по месту жительства на территории Ленинградской области. Отмечаем, что требование о наличии регистрации по месту жительства (пребывания) на территории Ленинградской области, включая требование о регистрации в прошедших периодах, как обязательное условие реализации права на получение мер социальной поддержки противоречит федеральному законодательству. Данный вывод подтверждается позицией 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). Следовательно, часть 1 статьи 1.5 законопроекта нуждается в соответствующей корректировке.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 2.4.11 «ГОСТ Р 52495-2005. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Термины и определения», утвержденного приказом Ростехрегулирования от 30.12.2005 № 532-ст, гражданин без определенного места жительства – это гражданин, **не имеющий регистрации** по месту жительства в качестве собственника, по договору найма или поднайма, договору аренды или на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, или не имеющий возможности проживать по месту регистрации по независящим от него причинам.

Полагаем возможным предложить разработчику законопроекта использовать в Социальном кодексе приведенную выше формулировку понятия «гражданин без определенного места жительства».

5. Статьей 12.1. законопроекта к видам государственной социальной помощи за счет средств областного бюджета отнесена компенсация расходов на уплату взносов на капитальный ремонт.

Следует отметить, что различными федеральными законами компенсация расходов на уплату взносов на капитальный ремонт отнесена к мерам социальной поддержки (Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О



ветеранах», Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Вместе с тем, в соответствии с преамбулой Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) предметом его регулирования **не являются** отношения, связанные с **предоставлением** гражданам льгот и **мер социальной поддержки**, установленных законодательством Российской Федерации.

Статьей 5 Федерального закона № 178-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ отнесено принятие законов и иных нормативных правовых актов, определяющих размеры, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи, в соответствии с целями, установленными названным федеральным законом.

Согласно статье 1 Федерального закона № 178-ФЗ государственная социальная помощь – это предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в данном федеральном законе, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

На основании изложенного, включение компенсации расходов на уплату взносов на капитальный ремонт в состав видов государственной социальной помощи, предоставляемой за счет средств областного бюджета, не согласуется с Федеральным законом № 178-ФЗ, которым предоставление подобных компенсаций не предусматривается как один из видов государственной социальной помощи.

6. В соответствии с частью 2 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» при внесении в Законодательное собрание Ленинградской области проекта областного закона, предусматривающего делегирование Правительству Ленинградской области отдельных полномочий, субъектом права законодательной инициативы представляются концепции соответствующих постановлений Правительства Ленинградской области, включающие развернутые характеристики и основные положения. Вместе с тем, указанные концепции постановлений Правительства Ленинградской области разработчиком законопроекта не представлены.

Следует отметить, что требование о представлении концепций нормативных правовых актов обусловлено также правовой позицией Конституционного Суда РФ, заключающейся в том, что законодатель, наделяя органы исполнительной власти теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен четко определить его конституционно допустимые пределы, а также круг вопросов, по которым органы

исполнительной власти вправе принимать нормативно-обязывающие решения (постановление от 31.05.2016 № 14-П).

7. 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» (далее – Методические рекомендации). 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.

Наименование статьи 13.3 законопроекта, предполагающей внесение изменений в отдельные областные законы, не соответствует ее содержанию, поскольку непосредственно сама статья не содержит норм, предполагающих внесение изменений областные законы, указанные в статье 13.3, что не согласуется с требованиями Методических рекомендаций.

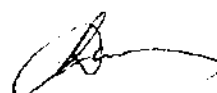
Кроме того, статья 13.3 законопроекта содержит правовую неопределенность относительно временных пределов действия трех перечисленных в ней областных законов, поскольку их применение поставлено в зависимость от двух факторов: вступления в силу Социального кодекса и внесения изменений в эти законы. Соответственно, порядок применения трех областных законов в случае вступления в силу Социального кодекса, но до внесения изменений в областные законы, представляется неясным.

Остальные замечания и предложения юридико-технического и лингвистического характера не представляется возможным изложить в настоящем заключении. Данные замечания будут переданы разработчику законопроекта в рабочем порядке.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

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



Д.В. Малкин