



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург, 191124

15.03.2018 № 644-1/18-06-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по жилищно-
коммунальному хозяйству и топливно-
энергетическому комплексу

М.В. Коломыцеву

Заключение

на проект областного закона

«О порядке предоставления жилых помещений специализированного
жилищного фонда Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области

Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с формальным соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Вместе с тем, к законопроекту имеются следующие замечания и предложения правового характера.

1. Законодательное разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области жилищного законодательства закреплено Жилищным кодексом Российской Федерации (далее – ЖК РФ).

Так, в перечень вопросов, относящихся к компетенции органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, включено определение оснований предоставления жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов (пункт 7 статьи 12 ЖК РФ), а в перечень вопросов, относящихся к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в той же сфере, - определение порядка предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда субъекта Российской Федерации

(пункт 2 статьи 13 ЖК РФ), то есть процедуры предоставления указанных жилых помещений.

Основания предоставления жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов урегулированы разделом IV ЖК РФ.

Частью 2 статьи 99 ЖК РФ определено, что специализированные жилые помещения предоставляются по установленным ЖК РФ основаниям **гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте.**

Вместе с тем, частью 1 статьи 3 законопроекта предлагается установить, что служебные жилые помещения предоставляются на период трудовых отношений гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте по месту службы (работы), **если иное не установлено этой же статьей законопроекта.** Таким образом, законопроектом предполагается возможность установления иных, не предусмотренных ЖК РФ, оснований для предоставления служебных помещений гражданам. Обращаем внимание, что таких полномочий субъекту Российской Федерации федеральным законодательством не предоставлено.

При этом следует отметить, что далее по тексту статьи 3 законопроекта случаи предоставления жилых помещений гражданам, обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте, **непосредственно не определяются.**

С учетом изложенного, полагаем необходимым устранить отмеченное противоречие федеральному законодательству **в части 1 статьи 3 законопроекта** (исключив слова «если иное не установлено настоящей статьей»).

2. Согласно части 1 статьи 1 законопроекта жилые помещения специализированного жилищного фонда Ленинградской области предоставляются гражданам **на основании решений** уполномоченных Правительством Ленинградской области отраслевых и иных **органов** исполнительной власти Ленинградской области (далее - уполномоченные органы) или предприятий (учреждений) Ленинградской области (далее - уполномоченные предприятия (учреждения)).

Вместе с тем, в пункте 2 части 5 статьи 3 законопроекта указано, что решение о предоставлении свободного служебного жилого помещения в отношении граждан, проходящих государственную гражданскую службу Ленинградской области, принимается уполномоченным органом **с учетом решения жилищной комиссии Администрации Ленинградской области.**

При этом, законопроектом не определяется каким образом должен осуществляться «учет» решения указанной комиссии, имеет ли решение жилищной комиссии Администрации Ленинградской области приоритетное значение для уполномоченного органа. Кроме того, в пункте 2 части 5 статьи 3 отсутствует указание на орган либо должностное лицо, на основании решения которого создана указанная комиссия.

В этой связи полагаем необходимым дополнить пункт 2 части 5 статьи 3 законопроекта соответствующими положениями.

Дополнительно отмечаем, что в соответствии со статьей 1 областного закона от 19.01.2001 № 4-оз «Об отдельных вопросах управления и распоряжения государственным имуществом Ленинградской области» к предприятиям и учреждениям, созданным Ленинградской областью, относятся государственные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (государственные предприятия), государственные унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия), государственные бюджетные учреждения, государственные автономные учреждения и государственные казенные учреждения. В этой связи с целью исключения неопределенности в применении понятийного аппарата рекомендуем в части 1 статьи 1 законопроекта слова «предприятий (учреждений) Ленинградской области» заменить словами **«государственных предприятий (учреждений), созданных Ленинградской областью»**.

3. Частью 7 статьи 3 законопроекта определяется, что служебные жилые помещения предоставляются гражданам в виде жилого дома или отдельной квартиры, **из расчета не менее шести квадратных метров жилой площади на одного человека.**

Следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 104 ЖК РФ служебные жилые помещения предоставляются гражданам в виде жилого дома или отдельной квартиры. Таким образом, выделять под служебное жилье отдельные комнаты в квартирах, в которых проживают другие собственники и (или) наниматели жилых помещений, не допускается.

Фактически законопроектом предусматривается, что на семью из двух человек может быть предоставлено служебное жилое помещение жилой площадью 12 квадратных метров, а на одиноко проживающего гражданина – жилой площадью 6 квадратных метров. При этом с согласия гражданина ему может быть предоставлено жилое помещение менее 6 квадратных метров жилой площади на одного человека (второе предложение части 7 статьи 3 законопроекта).

Анализ регионального законодательства свидетельствует, что в большинстве субъектов РФ устанавливаются иные нормы предоставления служебных помещений с учетом необходимости выделения отдельного жилого дома или квартиры. Например, Законом Республики Крым от 27.04.2016 № 244-ЗРК/2016 «О порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Республики Крым» установлено, что служебные жилые помещения предоставляются гражданам в виде жилого дома, отдельной квартиры, общая площадь которых определяется с учетом следующих норм: 18 квадратных метров - на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек; 42 квадратных метра - на семью из двух человек; 33 квадратных метра - на одиноко проживающего гражданина.

Установление минимальной нормы предоставления в отношении служебных жилых помещений в размере 6 квадратных метров жилой площади на одного человека **при условии необходимости обеспечения гражданина отдельным жилым домом либо квартирой** нуждается в дополнительном обосновании.

4. В соответствии со статьей 98 ЖК РФ жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан предназначены для проживания граждан, которые в соответствии с законодательством отнесены **к числу граждан, нуждающихся в специальной социальной защите.** Категории граждан, нуждающихся в специальной социальной защите, устанавливаются федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации.

Пунктом 11 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.01.2006 № 42, установлено, что в качестве жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан используются специально построенные или приспособленные для таких целей здания. Предоставление жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан осуществляется по договорам безвозмездного пользования (в отличие от жилых помещений в домах системы социального обслуживания, которые предоставляются по договорам найма).

Частью 1 статьи 7 законопроекта предлагается определить 2 категории граждан, которым предоставляются жилые помещения для социальной защиты, а именно:

- 1) инвалиды с отклонениями в умственном развитии, которые по состоянию здоровья способны проживать самостоятельно;
- 2) граждане, являющиеся приемными родителями.

В пояснительной записке к законопроекту отсутствует обоснование отнесения именно этих двух категорий граждан к числу граждан, нуждающихся в социальной защите, которым планируется предоставлять жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам безвозмездного пользования. Также представляется неясным по каким причинам в этот перечень включены инвалиды с отклонениями в умственном развитии, но не включены, например, инвалиды с нарушением опорно-двигательного аппарата, сохранившие полную или частичную способность к самообслуживанию в быту и не нуждающиеся по состоянию здоровья в постоянном постороннем уходе в соответствии с программой реабилитации инвалидов.

Частью 10 статьи 7 законопроекта предусматривается, что жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан могут предоставляться приемным родителям при соответствии родителей следующим требованиям:

- наличие зарегистрированного брака не менее года (пункт 3);

- наличие опыта воспитания приемных детей, в том числе детей с ограниченными возможностями здоровья не менее 2 лет (пункт 5);
- опыт участия в школьных, районных, городских, областных мероприятиях, творческих конкурсах и спортивных соревнованиях приемных родителей и приемных детей (пункт 6);
- участие в мероприятиях по распространению положительного опыта в воспитании приемных детей (пункт 7).

Обращаем внимание, что в соответствии со статьей 153 Семейного кодекса Российской Федерации приемными родителями могут быть супруги, **а также отдельные граждане, желающие принять ребенка или детей на воспитание.**

Таким образом, в случае принятия рассматриваемого законопроекта приемный родитель, не состоящий в зарегистрированном браке, не сможет рассчитывать на предоставление жилого помещения для социальной защиты при соответствии остальным условиям, определенным законопроектом.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях неоднократно указывал на необходимость исключения любой дифференциации, приводящей к различиям в правах граждан в одной сфере правового регулирования. Любая подобная дифференциация должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающим из закрепленного ею принципа равенства (статья 19), в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2007 № 5-П и др.).

Отмечаем также, что в пояснительной записке к законопроекту отсутствуют пояснения относительно предлагаемого срока пребывания в зарегистрированном браке (не менее года).

Аналогичные замечания можно высказать и в отношении пункта 5 части 10 статьи 7 законопроекта, в котором устанавливаются требования к опыту воспитания приемных детей не менее 2 (двух) лет.

Кроме того, требование о наличии «опыта участия в школьных, районных, городских, областных мероприятиях, творческих конкурсах и спортивных соревнованиях» характеризуется неопределенностью, поскольку позволяет должностным лицам субъективно устанавливать какие мероприятия относятся к списку соответствующих требованиям, содержащимся в пункте 6 части 10 статьи 7 законопроекта.

В этой связи следует учитывать, что согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика проведения антикоррупционной экспертизы), использование категорий оценочного характера является коррупциогенным фактором.

В пункте 7 части 10 статьи 7 также используются категории оценочного характера. В частности, в качестве одного из требований к приемным

родителям устанавливается участие в мероприятиях по распространению **положительного опыта** в воспитании приемных детей. При этом законопроектом не раскрывается понятие «положительного опыта», что относится к юридико-технической неопределенности, недопустимой в нормативных правовых актах.

Частью 11 статьи 7 законопроекта определено, что на момент подачи заявления о принятии на учет приемные родители должны воспитывать в приемной семье не менее 3 (трех) приемных детей. При этом, общее число детей в приемной семье **не должно превышать 8 человек**.

Таким образом, законопроектом вводится ограничение количества детей в приемной семье до 8 человек, что ставит многодетные семьи с большим количеством детей в неравные условия. В результате приемным семьям, воспитывающим 9 детей, не может быть предоставлено жилое помещение специализированного жилищного фонда Ленинградской области для социальной защиты.

Кроме того, существует вероятность, что предлагаемые законопроектом ограничения предельного количества приемных семей негативно скажутся на их формировании (приемные родители могут отказаться от планируемой опеки (попечительства) над ребенком в целях получения жилого помещения).

Согласно части 12 статьи 7 законопроекта возраст приемных родителей не должен превышать 50 лет. Превышение предельного установленного возраста одним из приемных родителей, вплоть до достижения им 60 лет, допускается при условии, что возраст второго родителя не превышает 50 лет.

Соответственно, приемные родители 51 и 60 лет уже не смогут приобрести право на жилое помещение для социальной защиты (в отличие от приемных родителей 49 и 60 лет соответственно).

Следует отметить, что пояснительная записка к законопроекту не содержит обоснований установления ограничения количества детей в приемной семье до 8 человек, а также причин предлагаемой законопроектом возрастной дифференциации приемных родителей.

Частью 13 статьи 7 законопроекта предусматривается перечень документов, необходимых для принятия на учет приемных родителей, в котором, среди прочих, предусматривается предоставление сертификатов **и (или) иных документов**, подтверждающих участие в школьных, районных, городских мероприятиях, творческих конкурсах и соревнованиях приемных родителей и приемных детей за три года, предшествующих дате подачи заявления (пункт 8), а также сертификатов **и(или) иных документов**, подтверждающих участие в мероприятиях по распространению положительного опыта в воспитании детей (пункт 9).

Предлагаемое законопроектом положение содержит неопределенный, широкий перечень документов, что в свою очередь может вызвать трудности при правоприменении, а также может быть расценено как установление неопределенных требований к гражданам (что является коррупциогенным фактором в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы).

Дополнительно для сведения сообщаем, что в большинстве регионов установлен более широкий перечень категорий граждан, которым жилые помещения предоставляются для социальной защиты. Например, в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 04.04.2006 № 100-15 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга» жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, предоставляются для временного проживания на период предоставления специальной социальной защиты:

- несовершеннолетним, нуждающимся в социальной реабилитации или находящимся в социально опасном положении или иной трудной жизненной ситуации;

- гражданам, пострадавшим от физического и психического насилия, в том числе гражданам, пострадавшим от физического и психического насилия в семье, которые не могут совместно проживать со своими родственниками и нуждаются в специальной социальной защите;

- инвалидам, в том числе инвалидам с нарушением опорно-двигательного аппарата, инвалидам с отклонениями в умственном развитии, сохранившим полную или частичную способность к самообслуживанию в быту и не нуждающимся по состоянию здоровья в постоянном постороннем уходе в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида (ребенка-инвалида);

- приемным семьям;

- лицам без определенного места жительства, ранее имевшим постоянное место жительства в Санкт-Петербурге и прошедшим в установленном порядке учет в уполномоченных органах социальной защиты населения;

- иным гражданам, нуждающимся в специальной социальной защите.

С учетом изложенного, перечень категорий граждан, предлагаемых статьей 7 законопроекта, нуждается в дополнительном обсуждении и обосновании.

Кроме того, требует пояснений содержащаяся в пояснительной записке к законопроекту ссылка на протокол совещания от 06.06.2016 № 3 по вопросу передачи Благотворительным Фондом «Ключ» имущественного комплекса городка приемных семей, расположенного в деревне Войсковицы Гатчинского района, на баланс Ленинградской области (в отношении механизма включения данного имущественного комплекса в специализированный жилищный фонд Ленинградской области, а также планируемого его целевого использования).

5. Дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей установлены 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» (далее – областной закон № 65-оз).

Положения статьи 8 законопроекта в значительной степени дублируют нормы, содержащиеся в статье 5 областного закона № 65-оз. Кроме того, в случае принятия рассматриваемого законопроекта некоторые его положения будут противоречить действующему в настоящее время областному закону № 65-оз. В частности, статьей 5 указанного областного закона установлено, что порядок предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, местом жительства которых является Ленинградская область, определяется Правительством Ленинградской области. При этом, указанный порядок предлагается установить статьей 8 рассматриваемого законопроекта.

Следует отметить, что в соответствии с требованиями пункта 29 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (приложение № 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области) **одновременно с законопроектами, устанавливающими новое правовое регулирование, на рассмотрение в Законодательное собрание Ленинградской области следует вносить самостоятельные законопроекты об областных законах или их структурных единицах, подлежащих изменению.**

На основании изложенного, **одновременно с рассматриваемым законопроектом в Законодательное собрание Ленинградской области на рассмотрение должен быть представлен проект областного закона о внесении соответствующих изменений в областной закон № 65-оз.**

Аналогичное замечание относится и к отсутствию законопроекта о внесении изменений в областной закон от 19.01.2001 № 4-оз «Об отдельных вопросах управления и распоряжения государственным имуществом Ленинградской области» (требуется внесение изменений в статью 26 данного областного закона в части наделения полномочиями по управлению и распоряжению жилыми помещениями жилищного фонда Ленинградской области иных органов исполнительной власти – кроме уполномоченного органа по управлению государственным имуществом).

С учетом изложенного, полагаем необходимым предложить разработчику законопроекта внести указанные выше проекты областных законов на рассмотрение Законодательного собрания Ленинградской области **до принятия рассматриваемого законопроекта во втором чтении.** Выполнение данной рекомендации позволит исключить множественность взаимоисключающих правовых норм по одним и тем же вопросам в различных областных законах.

6. Частью 11 статьи 2 законопроекта предусматриваются **основания для отказа** в принятии гражданина на учет. Среди таких оснований пунктом 3 части 11 статьи 2 устанавливается наличие в представленных документах

подчисток, а также **неоговоренных** и незаверенных в установленном порядке исправлений, дописок и (или) дополнений.

Следует отметить, что рассматриваемым законопроектом предусматривается, что прием документов уполномоченным органом (учреждением, предприятием) производится только после всесторонней и полной предварительной проверки, в результате которой заявителю выдается расписка в получении документов.

В этой связи наличие такого основания для отказа в принятии гражданина на учет как «подчистки, исправления, дописки и (или) дополнения» представляется избыточным.

Обращаем внимание, что частью 1 статьи 54 ЖК РФ установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в принятии граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договорам социального найма. Такое основание, как наличие исправлений и подчисток в документах, ЖК РФ не предусмотрено.

В этой связи предлагаем уточнить устанавливаемые законопроектом основания для отказа в принятии граждан на учет, сопоставив их с указанной выше статьёй ЖК РФ и исключив трудные для понимания и неопределенные законодательством термины (в частности, - «неоговоренные исправления»).

7. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, не вправе требовать от заявителя документы, которые могут быть получены посредством межведомственных запросов. Заявитель вправе представить указанные документы и информацию в органы, предоставляющие государственные услуги, по собственной инициативе.

С целью исключения неопределенности при правоприменении полагаем необходимым дополнить законопроект положением, определяющим перечень документов, которые запрашиваются уполномоченным органом (учреждением, предприятием) по межведомственному запросу в организациях, в распоряжении которых находятся такие документы в соответствии с действующим законодательством, если гражданин не представил указанные документы самостоятельно (в частности, к таким документам относятся выписки из Единого государственного реестра недвижимости о правах на объекты недвижимого имущества гражданина и членов его семьи).

8. 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.

В этой связи отмечаем, что разработчиком законопроекта не представлены концепции следующих нормативных правовых Правительства Ленинградской области:

- о порядке принятия уполномоченным учреждением решений о предоставлении жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан (статья 7 законопроекта);

- об определении отраслевых и иных органов исполнительной власти Ленинградской области, предприятий (учреждений) Ленинградской области, уполномоченных принимать решения о предоставлении специализированных жилых помещений;

- о тарифах на оплату жилых помещений гражданами, проживающими в жилых помещениях в домах системы социального обслуживания граждан (статья 6 законопроекта).

Законопроект нуждается в редакторской правке. Так, в части 15 статьи 7 законопроекта устанавливается срок 30 (тридцать) дней для рассмотрения уполномоченным органом заявления о принятии на учет и прилагаемых к нему документов. Вместе с тем, по тексту законопроекта все сроки исчисляются в рабочих днях. Полагаем необходимым уточнить, что исчисление срока, установленного частью 15 статьи 7 законопроекта, также осуществляется в рабочих днях.

Вышеуказанные замечания не препятствуют рассмотрению законопроекта в первом чтении, так как могут быть устранены в ходе подготовки законопроекта ко второму чтению.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания -
начальник правового
управления



Д.В. Малкин