



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

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

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 611-55-85

25.06.18 № 3138-1/18-06-0-1

На № _____ от _____

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

Заключение
на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон
«Социальный кодекс Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко
Первое чтение

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

Законопроектом предлагается внести ряд изменений в областной закон от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» (далее – Социальный кодекс), касающихся социальной поддержки семей, имеющих детей и многодетных (многодетных приемных) семей, а также беременных женщин (в части компенсации на питание) и сельских специалистов. В частности, предлагаются следующие изменения в Социальный кодекс:

- включение в состав многодетных (многодетных приемных) семей совершеннолетних детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в образовательных организациях по очной форме обучения;
- предоставление ежемесячной денежной компенсации части расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг (далее – ЕДК) на каждого члена многодетной семьи (согласно действующей редакции Социального кодекса ЕДК предоставляется на одного неработающего родителя, занятого уходом за детьми);



OFFICE OF THE
DIRECTOR OF THE
BUREAU OF THE
CENSUS
WASHINGTON, D. C.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE
BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS
WASHINGTON, D. C.

1934-1935

THE FOLLOWING INFORMATION WAS OBTAINED FROM THE
BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS

ON THE BASIS OF THE DATA FURNISHED BY THE
BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS

THE FOLLOWING INFORMATION WAS OBTAINED FROM THE
BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS

THE FOLLOWING INFORMATION WAS OBTAINED FROM THE
BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS

THE FOLLOWING INFORMATION WAS OBTAINED FROM THE
BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS

THE FOLLOWING INFORMATION WAS OBTAINED FROM THE
BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS

THE FOLLOWING INFORMATION WAS OBTAINED FROM THE
BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS

THE FOLLOWING INFORMATION WAS OBTAINED FROM THE
BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS

THE FOLLOWING INFORMATION WAS OBTAINED FROM THE
BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS

- обеспечение многодетных семей транспортным средством при наличии 6 несовершеннолетних детей, один или более из которых являются инвалидами (согласно действующей редакции Социального кодекса такое право имеют семьи, имеющие 7 несовершеннолетних детей);

- исключение нормы об ограничении периода действия мер социальной поддержки в виде материнского капитала и обеспечения транспортным средством многодетных семей, имеющих 7 и более детей (в действующей редакции Социального кодекса данная норма ограничена периодом до 31 декабря 2020 года);

- установление ежемесячной выплаты в размере, устанавливаемом областным законом об областном бюджете, в связи с рождением первого ребенка с 1 июля 2018 года до исполнения ребенку возраста 3 лет;

- уточнение срока назначения ежемесячной компенсации на полноценное питание беременным женщинам и детям в возрасте до трех лет и (с месяца, в котором подано заявление);

- исключение формулировки, предусматривающей предоставление ежемесячной денежной компенсации пенсионерам из числа сельских специалистов исключительно при выходе на пенсию с должностей сельских специалистов (до вступления в силу Социального кодекса такие ограничения не были установлены).

В отношении указанных выше изменений в Социальный кодекс замечания правового характера отсутствуют.

1. Помимо перечисленных новаций законопроектом предлагается также дополнить статью 1.7 Социального кодекса, регулирующую предоставление социальной поддержки с учетом критерия нуждаемости, частями 7-9, определяющими случаи, при наступлении которых отсутствие доходов, учитываемых при расчете среднедушевого денежного дохода членов семьи, будет признаваться уважительной причиной при определении права на меры социальной поддержки (далее – уважительный причины отсутствия доходов). При этом, в части 7 статьи 1.7 Социального кодекса устанавливается открытый перечень уважительных причин отсутствия доходов, включающий 12 поименованных причин, а также «наличие иных обстоятельств, свидетельствующих об уважительности причин отсутствия доходов» (пункт «н» проектируемой части 7 статьи 1.7 Социального кодекса). Причем, осуществлять рассмотрение уважительных причин отсутствия доходов в виде указанных «иных обстоятельств», а также неполучения доходов в виде алиментов (пункт «к» части 7 статьи 1.7 Социального кодекса) и признавать или нет их уважительными планируется поручить комиссии, создаваемой уполномоченным органом в сфере социальной защиты населения в определяемом им порядке.

Обращаем внимание, что согласно действующей редакции Социального кодекса гражданин не обязан доказывать уважительность отсутствия доходов. Таким образом, по существу законопроектом предлагается возложить на граждан «бремя доказывания» легитимности отсутствия

доходов, то есть своеобразную «презумпцию виновности» (то есть, если гражданин не имеет доходов, то для получения права на получение мер социальной поддержки он должен доказать, что не является «тунеядцем» согласно устанавливаемому законопроектом перечню уважительных причин отсутствия доходов либо обратиться в комиссию, созданную комитетом социальной защиты населения Ленинградской области, для принятия решения по обозначенному вопросу).

Предлагаемый законопроектом новый механизм определения «нуждаемости» существенно отличается от установленного Социальным кодексом порядка, согласно которому для определения нуждаемости в настоящее время должна применяться только величина среднего дохода, сложившегося в Ленинградской области, и не использоваться какие-либо другие показатели, свидетельствующие о достаточных основаниях отсутствия у граждан доходов.

С учетом изложенного, подпункт «в» пункта 2 статьи 1 законопроекта в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, содержит такие коррупциогенные факторы, как «широта дискреционных полномочий» (неопределенность принятия решения в отношении гражданина о нуждаемости), а также «неполнота административных процедур» (отсутствие элементов порядка принятия решения об «уважительности» причин отсутствия доходов).

В этой связи полагаем необходимым подпункт «в» пункта 2 статьи 1 законопроекта исключить.

Кроме того, обращаем внимание, что Порядком предоставления мер социальной поддержки семьям, имеющим детей, в Ленинградской области, утвержденным постановлением Правительства Ленинградской области от 19 марта 2018 года № 89 (далее – Порядок), уже установлены уважительные причины отсутствия доходов, учитываемых при расчете среднедушевого денежного дохода членов семьи, для определения права на меры социальной поддержки с учетом критерия нуждаемости. При этом, перечень уважительных причин отсутствия доходов, установленный Порядком, является закрытым, то есть в отличие от рассматриваемого законопроекта не содержит ссылки на «иные обстоятельства, свидетельствующие об уважительности причин отсутствия доходов». Кроме того, Порядок не предусматривает и создание комитетом социальной защиты населения Ленинградской области комиссии по рассмотрению уважительных причин отсутствия возможности подтверждения доходов.

Следует отметить, что пояснительная записка к законопроекту не содержит обоснования расширения перечня уважительных причин отсутствия доходов (относительно действующего Порядка) и попытки переноса их из Порядка в Социальный кодекс.

В отношении установленного законопроектом перечня уважительных причин отсутствия доходов, учитываемых при расчете среднедушевого денежного дохода членов семьи, отмечаем, что основания включения в него отдельных пунктов, представляются не вполне обоснованными. Так, согласно пункту «а» проектируемой части 7 статьи 1.7 Социального кодекса уважительной причиной отсутствия доходов предлагается считать осуществление одним из родителей ухода за проживающим с ним ребенком (детьми) в возрасте до трех лет и (или) тремя и более детьми в возрасте до 14 лет. Вместе с тем, представляется неясным, по каким причинам в перечень уважительных причин отсутствия доходов не включены, например, случаи осуществления ухода за ребенком при нехватке мест в дошкольных образовательных организациях (при наличии очереди на обеспечение такими местами).

Также отсутствует обоснование определения допустимого срока отсутствия работы не превышающего три месяца при наличии регистрируемой безработицы в Ленинградской области. Аналогичным образом, определение в качестве уважительной причины отсутствия доходов наличие беременности сроком именно от 12 недель требует дополнительного обоснования.

Вместе с тем, полагаем, что в рамках настоящего исследования отсутствует необходимость детального анализа перечисленных в подпункте «в» пункта 2 статьи 1 законопроекта уважительных причин отсутствия доходов, поскольку по указанным выше основаниям подпункт «в» пункта 2 статьи 1 законопроекта рекомендуется к исключению.

2. Законопроектом предлагается новая редакция статьи 2.8 Социального кодекса, предусматривающей ежемесячную денежную компенсацию на полноценное питание беременным женщинам, состоящим на медицинском учете в медицинской организации в связи с беременностью (при сроке беременности не менее 12 недель), а также детям в возрасте до трех лет.

Согласно действующей редакции статьи 2.8 Социального кодекса ежемесячная денежная компенсация на полноценное питание представляется: беременным женщинам, состоящим на медицинском учете в медицинской организации в связи с беременностью (при сроке беременности не менее 12 недель); кормящим матерям в течение 6 месяцев с момента родов при условии нахождения ребенка на грудном вскармливании либо детям в возрасте до 2-х лет; детям в возрасте от 2-х до 3-х лет.

Таким образом, законопроектом предлагается исключить из категорий получателей компенсации на полноценное питание кормящих матерей в течение 6 месяцев с момента родов при условии нахождения ребенка на грудном вскармливании.

Полагаем необходимым высказать общие замечания, относящиеся как к действующей редакции Социального кодекса, так и к рассматриваемому законопроекту, в отношении предоставления права на ежемесячную

денежную компенсацию на полноценное питание с применением критерия нуждаемости.

Напоминаем, что согласно части 6 статьи 1.7 Социального кодекса меры социальной поддержки, предусмотренные статьей 2.8 Социального кодекса, предоставляются только лицам, у которых среднедушевой денежный доход члена семьи (СДД) не превышает 40 % величины среднего дохода, сложившегося в Ленинградской области (СД).

В этой связи отмечаем, что статьей 52 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 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 Российской Федерации.

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 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.

Законопроект нуждается в правке юридико-технического характера. В частности, в пункте 8 статьи 1 законопроекта последний абзац следует исключить (абзац предусматривает внесение изменений в часть 3 статьи 7.3 Социального кодекса).

Вышеуказанные замечания не препятствуют рассмотрению законопроекта в первом чтении.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

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

 Д.В. Малкин