



Прокуратура
Российской Федерации
**ПРОКУРАТУРА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Торжковская ул., д. 4,
Санкт-Петербург, 197342

06.06.2018 22-16-2018
№ _____

На № _____ от _____

Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
социальной политике и трудовым
отношениям

Петрову В.С.



Уважаемый Владимир Станиславович!

Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «О внесении изменений в областной закон «Социальный кодекс Ленинградской области»» (далее - Проект), внесенного в Законодательное собрание Ленинградской области Губернатором Ленинградской области.

Проект не в полной мере соответствует требованиям федерального законодательства, а также содержит коррупциогенные факторы.

Так, Проектом, помимо прочего, для таких категорий как «семьи, имеющие детей», а также «многодетные семьи и многодетные приемные семьи» предлагается предусмотреть дополнительное условие возможности получения мер социальной поддержки, а именно – «отсутствие доходов у нетрудоспособных членов семьи либо признание причин отсутствия доходов у трудоспособных членов семьи уважительными либо признание уважительными причин отсутствия возможности подтверждения доходов» (подпункт «а», «в» пункта 2 статьи 1 Проекта).

В указанной части действие будущего нормативного акта предлагается распространить на правоотношения, возникшие с 1 апреля 2018 года (статья 2 Проекта). Таким образом, граждане указанных выше категорий, имеющие сегодня право, согласно действующим положениям Социального кодекса Ленинградской области, на получение мер социальной поддержки независимо от наличия или отсутствия дохода при условии соответствия «критерию нуждаемости», в случае принятия Проекта будут состоять в ухудшенном положении, т.е. будет допущено ущемление уже гарантированных прав и интересов таких граждан.

Данный вывод согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, последовательно подтверждаемой им в своих решениях (от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 27 марта 2012 года № 8-П, от 1 июля 2015 года № 18-П и др.), согласно которой при изменении или отмене ранее установленных мер социальной поддержки законодатель субъекта Российской Федерации обязан соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает его

АБ № 434765

ответственность за качество принимаемых решений, сохранение присущей природе законодательных актов разумной стабильности правового регулирования, обеспечение надлежащей правовой определенности, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость законодательной политики в социальной сфере.

В силу указанного принципа, который распространяется не только на права, закрепленные непосредственно в Конституции Российской Федерации, но и на права, приобретаемые на основании закона, наделение законодателя субъекта Российской Федерации полномочием устанавливать и отменять дополнительные меры социальной поддержки отдельных категорий граждан не означает, что он обладает неограниченной свободой усмотрения и может произвольно отказываться от взятых на себя ранее публично-правовых обязательств. Напротив, он должен, предпринимая все усилия к их сохранению, находить баланс конституционно значимых ценностей, публичных и частных интересов, а если, с учетом состояния бюджета субъекта Российской Федерации, это оказывается объективно невозможным, - по крайней мере, максимально смягчить негативные последствия для лиц, имевших основанные на законодательном регулировании ожидания и рассчитывавших на получение соответствующих мер социальной поддержки. Иное не только противоречило бы природе социального государства, но и расходилось бы с вытекающим из статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации и обращенным к органам публичной власти требованием обеспечения признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов.

Кроме того, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (подпункты «а», «ж» пункта 3), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее - Методика), прямо относят к коррупциогенным факторам нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределенность условий или оснований для принятия решения, выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений и прежде всего из содержания конкретного нормативного положения.

Между тем, Проект указанные требования антикоррупционного законодательства не учитывает.

Так, Проектом предлагается установить 13 случаев, которые могут быть признаны в качестве уважительных причин отсутствия доходов (подпункт «в» пункта 2 статьи 1 Проекта). Согласно вновь предлагаемой части 8 к статье 1.7 Социального кодекса Ленинградской области, при отсутствии возможности подтверждения доходов у членов семьи, одного из членов семьи, меры социальной поддержки предоставляются при условии признания причин отсутствия возможности подтверждения доходов уважительной.

В каком порядке, каким органом будет осуществляться признание причин отсутствия доходов у рассматриваемой категории граждан и причин отсутствия возможности подтверждения ими доходов уважительными в Проекте не предусмотрено.

Признание причин отсутствия доходов, и причин отсутствия возможности подтверждения доходов уважительными лишь в 2 случаях из предлагаемого перечня, а именно: «неполучения доходов в виде алиментов» и «наличия иных обстоятельств, свидетельствующих об уважительности причин отсутствия доходов», будет осуществляться комиссией, созданной и осуществляющей свою деятельность в порядке, определяемом уполномоченным органом в сфере социальной защиты населения (согласно Проекту, новая часть 9 статьи 1.7 Социального кодекса Ленинградской области).

Отсутствие в приведенных выше положениях Проекта конкретного механизма (условий, критериев и прочего) признания комиссией причин отсутствия доходов и возможности подтверждения доходов уважительными в случаях «неполучения доходов в виде алиментов», либо «наличия иных обстоятельств, свидетельствующих об уважительности причин отсутствия доходов» расценивается как коррупциогенный фактор.

Более того, следует также отметить, что такая формулировка как «наличие иных обстоятельств, свидетельствующих об уважительности причин отсутствия доходов» устанавливает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и тем самым создает условия для проявления коррупции.

Анализ предлагаемой в Проекте концепции нормативного регулирования дает основание полагать, что на меры социальной поддержки граждане рассматриваемых категорий могут рассчитывать в случае их трудоустройства.

Однако, предусматривая подобный критерий (наличие дохода) в целях получения мер социальной поддержки, также следует иметь в виду, что в силу частей 1 и 2 статьи 37 Конституции РФ труд в Российской Федерации свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду. Принудительный труд запрещен. Одновременно

частью первой статьи 38 Конституции РФ гарантировано, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

Анализ случаев, приведенных в Проекте «для определения права на меры социальной поддержки» свидетельствует о том, что таковые не учитывают существующую в области проблематику, в частности, с обеспеченностью детей местами в детских садах и прочее.

Например, подпунктом «а» предлагаемой дополнительной части 7 к статье 1.7 Социального кодекса Ленинградской области предусмотрено, что уважительной причиной отсутствия доходов может являться осуществление одним из родителей (законным представителем) ухода за проживающим с ним ребенком (детьми) в возрасте до трех лет и (или) тремя и более детьми в возрасте до 14 лет.

Согласно подпункту «б» предлагаемой нормы Социального кодекса Ленинградской области, также уважительной причиной отсутствия дохода может быть признано осуществление одним из родителей (законным представителем) ухода за проживающим с ним ребенком (детьми) в возрасте от трех лет до поступления в первый класс образовательной организации при наличии у ребенка заболевания, препятствующего посещению дошкольной образовательной организации по заключению государственной медицинской организации, либо о наличии у ребенка заболевания, препятствующего посещению образовательной организации.

Вместе с тем, крайне острая ситуация с нехваткой мест в дошкольные образовательные организации сложилась во Всеволожском муниципальном районе области, в котором в очереди в детские сады (по состоянию 1 кв. текущего года) состояли 20 290 детей, из них 5 630 старше 3 лет. Наибольшая очередность имеется в дошкольные образовательные организации в г. Всеволожске (1 395 детей) и в Заневском городском поселении (1 177 детей). Очередность в дошкольные образовательные организации Всеволожского муниципального района продолжает увеличиваться с 2013 г. Активное строительство многоквартирных жилых домов повлекло резкое повышение численности детского населения района, которая за последние 5 лет увеличилась на 7,8 тыс. человек (с 43,5 тыс. до 53,1 тыс.). По состоянию на 01.01.2013 очередность в детские сады района детей в возрасте от 3 лет составляла 160 человек, на 01.01.2015 - уже 916, на 01.01.2016 - 3 084, на 01.01.2017 - 5 252, на 01.01.2018 - 5 293.

Принимаемые Правительством Ленинградской области и органами местного самоуправления меры не позволили обеспечить имеющуюся потребность в местах в образовательные организации Всеволожского муниципального района. В то же время активное жилищное строительство во Всеволожском районе продолжается. Прогнозируемое совокупное число квартир в домах, планируемых к вводу в эксплуатацию только в 2018 году, составляет не менее 50 000, что вновь повлечет увеличение численности детского населения.

Таким образом, изложенное выше свидетельствует о том, что при правоприменении возможна ситуация, когда один из родителей, либо

родитель, воспитывающий один ребенка старше 3 лет, не получивший место в детском саду ввиду имеющейся очередности, согласно положениям Проекта, не будет иметь право на получение меры социальной поддержки в рамках подпункта «а» части 7 статьи 1.7. Подобные ситуации могут иметь место и в случае, если в семье 2 ребенка старше 3 лет по объективным причинам воспитываются родителем, не имеющим какого-либо дохода.

Также инициатор Проекта не учел, что в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» общее образование может быть получено вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в форме семейного образования. Среднее общее образование может быть получено в форме самообразования. При этом в силу части 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

Таким образом, родители (единственный родитель) вправе заниматься воспитанием, уходом, образованием своих детей самостоятельно определяя форму и способ и также вправе рассчитывать на поддержку государства.

Кроме того, не ясно - каким образом, в каком размере будет (и будет ли) учитываться доход второго родителя, поскольку по содержанию данного положения Проекта наличие такового не исключается. Более того, согласно нововведениям в части 3 статьи 1.7 Социального кодекса Ленинградской области, в случае признания причин отсутствия доходов уважительными у одного из родителей даже при наличии его у другого родителя, при расчете среднедушевого денежного дохода члена семьи денежные доходы всех членов семьи принимаются равными 0.

В нарушение п. «в» ч. 4 Методики в Проекте допускается употребление категорий оценочного характера, к примеру - «пожилой» (подпунктом «а» предлагаемой дополнительной части 7 к статье 1.7 Социального кодекса Ленинградской области), что представляет собой юридико-лингвистическую неопределенность.

Прошу учесть данные замечания при рассмотрении Проекта.

О принятом решении проинформируйте прокуратуру области.

С уважением,

Старший помощник прокурора области
по взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами, органами местного самоуправления

старший советник юстиции


Н.Ф. Зайцева