



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

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

02.07.2018 № 3202-1/18-09-0-1

На № _____ от _____

Заключение

на протест прокурора Ленинградской области на областной закон от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области»

Рассмотрев протест прокурора Ленинградской области на областной закон от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» (далее – протест, Социальный кодекс соответственно), правовое управление сообщает следующее.

1. Частью 2 статьи 2.1 Социального кодекса установлено, что опекунам (попечителям), проживающим совместно с ребенком (детьми) на территории Ленинградской области, предоставляется, наряду с иными, мера социальной поддержки, предусмотренная пунктом 3 части 1 данной статьи, - денежная компенсация части родительской платы за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в образовательных организациях.

В протесте содержится вывод о том, что часть 2 статьи 2.1 Социального кодекса, предусматривая право опекунов (попечителей) на компенсацию родительской платы, допускает, возможность взимания с них соответствующей платы за содержание и уход детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Вместе с тем, компенсация законным представителям детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не должна производиться ввиду того, что услуга по присмотру и уходу за такими детьми образовательными организациями, реализующими образовательную программу дошкольного образования, оплате не подлежит.

С выводами, изложенными в протесте в этой части, **полагаем необходимым согласиться по следующим основаниям.**

Статьей 65 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) установлено, что компенсация части взимаемой родительской платы за присмотр и уход за ребенком предусмотрена родителям (законным представителям) в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования. Учредитель данной организации, осуществляющей образовательную деятельность, устанавливает плату, взимаемую с родителей (законных представителей) и ее размер, если иное не установлено Федеральным законом № 273-ФЗ.

Частью 3 статьи 65 Федерального закона № 273-ФЗ установлена льгота по взиманию родительской платы за присмотр и уход за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, обучающимися **в государственных и муниципальных образовательных организациях**, реализующих образовательную программу дошкольного образования.

В соответствии с частью 5 статьи 65 Федерального закона № 273-ФЗ в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) предоставляется компенсация.

Компенсация предоставляется родителям (законным представителям), чьи дети посещают дошкольные образовательные организации, не являющиеся государственными и муниципальными.

За опекунами (попечителями) остается выбор образовательной организаций – государственной (муниципальной) или негосударственной.

Таким образом, при выборе частной дошкольной образовательной организации у опекунов (попечителей) остается право на денежную компенсацию части родительской платы за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях.

Вместе с тем, статья 2.1 Социального кодекса не содержит указания на то, что за присмотр и уход за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, **обучающимися в государственных и муниципальных образовательных организациях**, реализующих образовательную программу дошкольного образования, родительская плата не взимается.

С учетом изложенного, в целях исключения неоднозначного толкования при правоприменении полагаем необходимым внести изменения в Социальный кодекс, уточнив, что законным представителям детей-сирот и детям, оставшимся без попечения родителей **компенсация предоставляется если такие дети посещают образовательные организации, не являющиеся государственными и муниципальными.**

2. В протесте также содержится вывод о том, что часть 4 статьи 1.7 Социального кодекса противоречит федеральному законодательству в той мере, в которой предусматривает предоставление педагогическим работникам государственных и муниципальных образовательных организаций, проживающим и работающим в сельской местности и поселках городского типа Ленинградской области, а также вышедшим на пенсию и проработавшим на соответствующих должностях не менее 10 лет, ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения, отопления и освещения, предусмотренной статьей 7.3 Социального кодекса (далее – педагогические работники), **с учетом критерия нуждаемости**, то есть только лицам, у которых среднедушевой денежный доход члена семьи (средний денежный доход одиноко проживающего гражданина) (далее – СДД) не превышает величины среднего дохода, сложившегося в Ленинградской области (далее – СД).

Согласно части 6 статьи 13.2 Социального кодекса лицам из числа получателей, указанных в статье 7.3 Социального кодекса, не подтвердившим до 31 декабря 2018 года право на получение мер социальной поддержки с учетом критерия нуждаемости, предоставление мер социальной поддержки с 1 января 2019 года прекращается.

Следует отметить, что в заключении правового управления от 24 апреля 2017 года на проект областного закона «Социальный кодекс Ленинградской области» сообщалось о вероятности оспаривания рассматриваемого областного закона после вступления его в силу, поскольку категория лиц, указанная в статье 7.3. Социального кодекса, отнесена к льготным категориям граждан федеральным законодательством (статья 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ранее статья 55 Закона РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»).

По мнению прокурора Ленинградской области к сфере правового регулирования субъекта Российской Федерации отнесено только определение размера, условий и порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением педагогическим работникам мер социальной поддержки. **Круг лиц, имеющих соответствующее право, посредством введения каких-либо дополнительных критериев, законом субъекта Российской Федерации ограничен быть не может.**

В этой связи отмечаем, что в соответствии с частью 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 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»

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 Социального кодекса 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 июля 2015 года № 72-АПГ15-6 оставлено без изменения решение Забайкальского краевого суда от 27 февраля 2015 года в части признания недействующими отдельных положений Закона Забайкальского края от 17 февраля 2009 года № 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 Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, **не влечет за собой право субъектов Российской Федерации снижать уровень социальных гарантий для соответствующей категории граждан, предусмотренный федеральным законодательством.**

Определением Верховного Суда РФ от 30 июля 2014 года № 36-АПГ14-2 оставлено без изменения решение Смоленского областного суда от 29 апреля 2014 года, которым было удовлетворено заявление прокурора о признании недействующим пункта 2 части 1 статьи 3 Закона Смоленской области от 14 декабря 2004 года № 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 декабря 2013 года № 371-ФЗ статья 26.3 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» 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 января 2005 года № 5-ФЗ «О ветеранах» независимо ни от каких других обстоятельств, кроме наличия звания ветерана труда.**

Таким образом, субъект Российской Федерации вправе устанавливать критерии нуждаемости в мерах социальной поддержки исключительно в отношении тех категорий граждан, которым необходима социальная поддержка (государственная социальная помощь) и которые **субъектом Российской Федерации 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 № 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 может рассматриваться как не соответствующее действующему законодательству.

Вместе с тем, по мнению комитета по социальной защите населения Ленинградской области (вх. от 28.06.2018 № 3202-1/18-09-0-4), доводы, изложенные в протесте, возможно рассматривать как ошибочные, поскольку в соответствии с частью 2.1 статьи 26.3 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий при решении вопросов социальной поддержки отдельных категорий граждан вправе устанавливать законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критерии нуждаемости.

Положение части 4 статьи 1.7 Социального кодекса (в отношении педагогических работников) не изменяет категорию получателей компенсации, определенную статьей 7.3 Социального кодекса и статьей 47

Федерального закона № 273-ФЗ, а устанавливает дополнительное условие для предоставления меры социальной поддержки в виде «критерия нуждаемости, то есть с учетом доходов данной категории граждан.

В этой связи следует отметить, что оценка правильности изложенной в настоящем заключении позиции комитета социальной защиты населения Ленинградской области, может быть дана только в ходе судебного заседания, которое с высокой степенью вероятности состоится по результатам инициирования прокуратурой Ленинградской области судебного оспаривания Социального кодекса в случае неудовлетворения требований прокурора Ленинградской области, изложенных в рассматриваемом в настоящем заключении протесте.

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



Д.В. Малкин