



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

191014, Санкт-Петербург, ул. Некрасова, д.14.
тел. (812) 579-82-70, тел./факс (812) 579-82-72
e-mail: ksp47@ksplo.ru



Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

15 ОКТ 2019

№ 5101-1/19-06-07

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М. Бебенину

Заключение

**по результатам финансово-экономической экспертизы проекта
областного закона «О внесении изменений в отдельные областные
законы в сфере опеки и попечительства»**

Контрольно-счетной палатой Ленинградской области в соответствии с поручением Председателя Законодательного собрания Ленинградской области от 26.09.2019 №5101-1/19-06-0, пунктом 7 части 1 статьи 9 областного закона от 14.10.2011 №77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» проведена финансово-экономическая экспертиза проекта областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в сфере опеки и попечительства» (далее – законопроект, проект закона).

Согласно обоснованию необходимости принятия областного закона законопроект разработан в целях приведения областных законов в соответствие с федеральным законодательством и совершенствования отдельных мер по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа.

Проектом закона предусмотрено внесение изменений в следующие областные законы:

1. В областной закон Ленинградской области от 10.01.1999 №2-оз «О размере вознаграждения, причитающегося приемным родителям, и льготах, предоставляемых приемной семье» (далее – Областной закон от 10.01.1999 №2-оз) вносится изменение в части замены слов «ребенка с отклонениями в развитии» словами «ребенка с ограниченными возможностями здоровья» в целях приведения используемой терминологии в соответствие с федеральным законодательством.

Согласно пункту 1 финансово-экономического обоснования к проекту закона внесение изменений в Областной закон от 10.01.1999 №2-оз не потребует выделения дополнительных средств из бюджета Ленинградской области.

2. В областной закон от 16.06.2015 №59-оз «О постинтернатном сопровождении детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей,

лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ленинградской области» (далее – Областной закон от 16.06.2015 №59-оз) вносятся изменения в части дополнения понятия «выпускник» новой категорией лиц, а также исключения избыточных требований к осуществлению постинтернатного сопровождения выпускника.

Согласно пункту 2 финансово-экономического обоснования к проекту закона внесение изменений в Областной закон от 16.06.2015 №59-оз не потребует выделения дополнительных средств из бюджета Ленинградской области.

3. В областной закон 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 от 28.07.2005 №65-оз) вносятся изменения, в том числе:

1) вводится новая категория граждан, которым предоставляется право на ежемесячное денежное содержание в размере, устанавливаемом Правительством Ленинградской области, - лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые в возрасте до 18 лет находились под опекой (попечительством), обучающиеся в образовательной организации по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования (далее – категория граждан).

В пункте 3 финансово-экономического обоснования к проекту областного закона указано, что внесение изменений в Областной закон от 28.07.2005 №65-оз потребует выделения дополнительных средств из бюджета Ленинградской области в объеме 1 297,3 тыс. руб., согласно расчету:

$$S = S_i \times N \times n, \text{ где}$$

S – общая сумма,

S_i – размер ежемесячных денежных средств на ребенка школьного возраста, установленный проектом областного закона об областном бюджете на 2019 год, - 11 575 руб.,

N – количество детей, воспитывающихся под опекой (попечительством), которые достигли совершеннолетия, но продолжают обучаться в 9 или 11 классе общеобразовательной школы (26 человек),

n – количество месяцев со дня исполнения 18-летия до приема в ВУЗ ($n=4$ мес.).

Согласно части 30 статьи 6 областного закона от 20.12.2018 №130-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Областной закон от 20.12.2018 №130-оз) с 1 января 2019 года размер ежемесячной выплаты опекуну (попечителю) на содержание ребенка старше шести лет, находящегося под опекой (попечительством) установлен в размере 11 575 рублей.

Следует отметить, что в финансово-экономическом обосновании к законопроекту общая сумма ($S=1\,297,3$ тыс. руб.), учитываемая в общем

расчете дополнительных средств из областного бюджета, которые потребуются на реализацию законопроекта, не соответствует приведенному в финансово-экономическом обосновании расчету: $S = 11\,575 \text{ руб.} \times 26 \times 4 = 1\,203,8 \text{ тыс. руб.}$

Таким образом, согласно расчету, указанному в финансово-экономическом обосновании, внесение изменений в Областной закон от 28.07.2005 №65-оз потребует выделения дополнительных средств из бюджета Ленинградской области в объеме 1 203,8 тыс. руб., что на 93,5 тыс. руб. меньше суммы, указанной в пункте 3 финансово-экономического обоснования к проекту областного закона.

Также отмечаем следующее.

В финансово-экономическом обосновании к проекту областного закона, а также в обосновании необходимости принятия областного закона отсутствует обоснование количественного показателя N (26 детей), не указан источник его определения. Также отсутствуют пояснения относительно включения в показатель N только лиц, продолжающих обучение в 9 или 11 классе, без учета количества лиц, обучающихся в 10 классе.

Следует отметить, что в обосновании необходимости принятия областного закона указано, что по данным мониторинга комитета общего и профессионального образования Ленинградской области количество лиц, относящихся к вводимой проектом закона новой категории граждан, ежегодно составляет от 25 до 35 человек.

В финансово-экономическом обосновании к проекту областного закона отсутствует обоснование показателя n - количество месяцев со дня исполнения 18-летия до приема в ВУЗ, равного 4 месяцам.

Согласно проекту закона новая категория граждан, которые имеют право на дополнительную гарантию на их содержание – это лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые в возрасте до 18 лет находились под опекой (попечительством), обучающиеся в образовательной организации по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования, из чего не следует, что дополнительная гарантия предоставляется со дня исполнения 18-летия до приема в ВУЗ.

На основании изложенного определить обоснованность расчета дополнительных средств из бюджета Ленинградской области в объеме 1 297,3 тыс. руб., приведенного в пункте 3 финансово-экономического обоснования к проекту областного закона, не представляется возможным.

Также в проекте закона указано, что размер ежемесячных денежных средств, выплачиваемых новой категории граждан, устанавливается Правительством Ленинградской области. Между тем, в представленных вместе с законопроектом документах отсутствуют предложения о необходимости разработке нормативных правовых актов для реализации областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в сфере опеки и попечительства», либо перечень нормативных правовых

актов Ленинградской области, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона.

2) норма действующей редакции части 4 статьи 3 Областного закона от 28.07.2005 №65-оз включена в часть 4 статьи 2-1, изложенной в статье 3 законопроекта, с уточнением категории лиц, которые однократно обеспечиваются за счет организаций, в которых они содержались и воспитывались, сезонной одеждой и обувью по нормам, утвержденным Правительством Ленинградской области, а также единовременным денежным пособием в размере двух минимальных размеров оплаты труда.

В соответствии с законопроектом к таким лицам относятся выпускники государственных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продолжающие обучение по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам и (или) по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих.

Согласно действующей редакции части 4 статьи 3 Областного закона от 28.07.2005 №65-оз дополнительная гарантия предоставляется лицам, продолжающим обучение по образовательным программам среднего профессионального образования или высшего образования по очной форме обучения.

В соответствии с пунктами 2, 3 части 3 статьи 12 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»:

- к основным профессиональным образовательным программам относятся (пункт 2):

а) образовательные программы среднего профессионального образования - программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих, программы подготовки специалистов среднего звена;

б) образовательные программы высшего образования - программы бакалавриата, программы специалитета, программы магистратуры, программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программы ординатуры, программы ассистентуры-стажировки;

- к основным программам профессионального обучения относятся (пункт 3) программы профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих, программы переподготовки рабочих, служащих, программы повышения квалификации рабочих, служащих.

Таким образом, действующей редакцией Областного закона от 28.07.2005 №65-оз предусмотрено предоставление дополнительной гарантии только лицам, продолжающим обучение по основным профессиональным образовательным программам (образовательные программы среднего профессионального образовательного образования и образовательные программы высшего образования), тогда как законопроектом предлагается дополнить данную категорию лицами,

продолжающими обучение по основным программам профессионального обучения (программы профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих).

По мнению Контрольно-счетной палаты Ленинградской области расширение категории лиц, которым предоставляются дополнительные гарантии по социальной поддержке, может потребовать выделения дополнительных средств из областного бюджета.

Между тем, в финансово-экономическом обосновании к проекту областного закона обоснование расширения категории лиц, которым предоставляются дополнительные гарантии по социальной поддержке, и расчеты дополнительных средств из областного бюджета на предоставление этих гарантий отсутствуют.

Дополнительно отмечаем, что нормы обеспечения сезонной одеждой и обувью выпускников государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продолжающих обучение по образовательным программам среднего профессионального образования или высшего образования по очной форме обучения, утверждены постановлением Правительства Ленинградской области от 24.03.2006 №87.

Внесение указанных в законопроекте изменений повлечет необходимость внесения изменений в постановление Правительства Ленинградской области от 24.03.2006 №87. Однако в перечне законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов Ленинградской области, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона, внесение изменений в постановление Правительства Ленинградской области от 24.03.2006 №87 не предусмотрено.

3) норма действующей редакции части 10 статьи 5 Областного закона от 28.07.2005 №65-оз включена в часть 5 статьи 2-1, изложенной в статье 3 законопроекта, при этом согласно законопроекту дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, в период их пребывания в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нахождения по опекой (попечительством), в приемных семьях, а также лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на период их пребывания в государственных профессиональных образовательных организациях, находящихся на полном государственном обеспечении, в период прохождения военной службы по призыву, отбывания наказания в исправительных учреждениях, освобождаются от платы за жилое помещение и коммунальные услуги за жилое помещение, право пользования которым сохраняется до достижения ими совершеннолетия, либо за вновь предоставленное жилое помещение, тогда как в части 10 статье 5 Областного закона от 28.07.2005 №65-оз предусмотрено также освобождение указанной категории лиц от платы за

определение технического состояния и оценку стоимости жилого помещения в случае передачи его в собственность.

4) подпунктом «в» пункта 9 статьи 3 законопроекта приложение 1 Областного закона от 28.07.2005 №65-оз дополняется пунктом 18, согласно которому ежемесячные денежные средства назначаются и выплачиваются на детей, опека (попечительство) над которыми установлена за пределами Российской Федерации.

В финансово-экономическом обосновании к проекту областного закона расчет объема ежемесячных денежных средств для выплаты категории детей, определенной подпунктом «в» пункта 9 статьи 3 законопроекта, не представлен.

Принимая во внимание статью 5 законопроекта, подпункт «в» пункта 9 статьи 3 законопроекта вступает в силу через десять дней после официального опубликования закона и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2019 года.

Между тем, подтвердить достаточность средств, предусмотренных Областным законом от 20.12.2018 №130-оз на 2019 год на реализацию предлагаемой законопроектом нормы, не представляется возможным.

4. В областной закон от 17.06.2011 №47-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельным государственным полномочием Российской Федерации, переданным органам государственной власти Ленинградской области, и отдельными государственными полномочиями Ленинградской области по опеке и попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Областной закон от 17.06.2011 №47-оз) вносятся изменения, в том числе:

1) в приложении 1 к Областному закону от 17.06.2011 №47-оз изменяется численность детского населения (от 0 до 18 лет включительно), предусмотренная на одного специалиста по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в муниципальном районе (городском округе) (далее – специалист) с 3000 детей на 2000 детей.

Указанное изменение повлечет увеличение численности специалистов в 1,5 раза.

Согласно обоснованию необходимости принятия областного закона необходимость увеличения численности специалистов обусловлена возросшими требованиями к указанной деятельности, увеличением объема полномочий специалистов, а также выполнением рекомендаций, определенных в пункте 8 протокола заседания комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Правительства Российской Федерации от 18.12.2014 №6, согласно которым численность специалистов рекомендуется довести до 1 штатной единицы не более чем на 1,8 тысячи детского населения в городе и 1,3 тысячи детского населения в сельской местности.

Согласно подпункту «а» пункта 3 финансово-экономического обоснования к законопроекту, реализация предлагаемых законопроектом изменений потребует выделения дополнительных средств из бюджета Ленинградской области на 2020 год в размере 54 957,1 тыс. руб.

При этом к финансово-экономическому обоснованию к законопроекту приложен в форме таблицы расчет субвенций бюджетам муниципальных образований на осуществление отдельного государственного полномочия Ленинградской области по организации опеки и попечительства на 2019 год (далее – Расчет субвенций на 2019 год).

Графа «Численность населения всего» таблицы Расчета субвенций на 2019 год содержит информацию по состоянию на 01.01.2017 и составляет 1791916 человек.

Между тем, согласно данным Управления Федеральной службы государственной статистики по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области по состоянию на 01.01.2019 численность постоянного населения в Ленинградской области составляет 1847867 человек.

В графе «Численность детского населения от 0 до 18 лет» таблицы Расчета субвенций на 2019 год указано количество детского населения с разбивкой по муниципальным районам, согласно которой итоговая численность детского населения от 0 до 18 лет в Ленинградской области составляет 313028 человек. Обращаем внимание, что графа «Численность детского населения от 0 до 18 лет» не содержит даты, на которую отражена указанная информация.

Также в финансово-экономическом обосновании к законопроекту и обосновании необходимости принятия областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в сфере опеки и попечительства» не указан источник определения численности детского населения от 0 до 18 лет в Ленинградской области.

Таким образом, определить актуальность представленных сведений, а именно - численность детского населения от 0 до 18 лет, учитываемых при определении количества специалистов на 2019 год, не представляется возможным.

Согласно данным таблицы 4 приложения 16 Областного закона от 20.12.2018 №130-оз распределение субвенций бюджетам муниципальных образований Ленинградской области на осуществление отдельных государственных полномочий Ленинградской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству на 2019 год составляет 130 237,4 тыс. руб., что на 10 526,9 тыс. руб. меньше суммы, указанной в графе «Всего субвенций на 2019 год» таблицы Расчета субвенций на 2019 год по строке «ИТОГО» (140 764,3 тыс. руб.).

На основании изложенного определить обоснованность расчета дополнительного выделения средств из бюджета Ленинградской области на 2020 год в объеме 54 957,1 тыс. руб., приведенного в подпункте «а»

пункта 3 финансово-экономического обоснования к законопроекту, не представляется возможным.

2) приложение 4 Областного закона от 17.06.2011 №47-оз приводится в соответствие с положениями Областного закона от 28.07.2005 №65-оз в части исключения установленных действующей редакцией Областного закона от 17.06.2011 №47-оз ограничений по финансовому обеспечению исполнения государственного полномочия Ленинградской области по компенсации расходов организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, только в тех случаях, когда в закрепленных за детьми-сиротами, детьми, оставшимся без попечения родителей, лицами из их числа жилых помещениях не проживают члены их семей.

Согласно подпункту «б» пункта 3 финансово-экономического обоснования к законопроекту реализация вышеуказанных изменений потребует выделения дополнительных средств из бюджета Ленинградской области в размере 34 817,4 тыс. руб.

В финансово-экономическом обосновании к законопроекту указано, что Областным законом от 20.12.2018 №130-оз на 2019 год утвержден объем субвенций на реализацию дополнительной гарантии в отношении 634 человек в размере 17 479,9 тыс. руб. Кроме того, указана общая численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, имеющих жилые помещения в пользовании и (или) на праве собственности, в количестве 1901 человек по состоянию на 01.01.2019. Какая-либо информация об источнике вышеуказанных статистических данных о численности граждан в финансово-экономическом обосновании к законопроекту не отражена.

Следует отметить, что объем субвенций на реализацию дополнительной гарантии в сумме 17 479,9 тыс. руб., указанный в финансово-экономическом обосновании к законопроекту, соответствует данным таблицы 13 приложения 16 Областного закона от 20.12.2018 №130-оз в редакции от 20.12.2018.

Между тем, согласно данным таблицы 13 приложения 16 Областного закона от 20.12.2018 №130-оз в редакции от 09.04.2019 объем субвенций на реализацию рассматриваемой дополнительной гарантии на 2019 год составляет 20 603 тыс. руб., что на 3 123,1 тыс. руб. больше суммы, учитываемой для расчета средней стоимости реализации дополнительной гарантии в 2019 году на одного человека.

Таким образом, приведенные в финансово-экономическом обосновании расчеты неактуальны, определить обоснованность расчетов дополнительных средств из бюджета Ленинградской области в размере 34 817,4 тыс. руб. не представляется возможным.

3) в приложение 9 Областного закона от 17.06.2011 №47-оз вносятся изменения в части увеличения суммы единовременной денежной выплаты, учитываемой при расчете размера субвенции бюджету муниципального района для осуществления передаваемых отдельных государственных

полномочий Ленинградской области по обеспечению текущего ремонта жилых помещений, находящихся в собственности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, или предоставленных им по договору социального найма, которая составит 80 тыс. руб., что на 30 тыс. руб. больше суммы, указанной в действующей редакции приложения 9 Областного закона от 17.06.2011 №47-оз.

Согласно подпункту «г» пункта 3 финансово-экономического обоснования к законопроекту внесение предлагаемых законопроектом изменений потребует выделения дополнительных средств из областного бюджета в 2020 году в размере 1 200 тыс. руб.

В обоснование указанной суммы приводится расчет с учетом численности детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа (40 человек), которые имеют право на текущий ремонт жилых помещений, находящихся в собственности или предоставленных им по договору социального найма. Между тем источник информации о численности граждан в количестве 40 человек в финансово-экономическом обосновании к законопроекту не отражен.

Таким образом, определить обоснованность расчета дополнительного выделения средств из бюджета Ленинградской области в объеме 1 200,0 тыс. руб., приведенного в подпункте «г» пункта 3 финансово-экономического обоснования к законопроекту не представляется возможным.

В материалах к законопроекту отсутствует информация о государственных программах Ленинградской области, в рамках которых планируется осуществление расходов средств областного бюджета Ленинградской области, связанных с принятием проекта областного закона.

На основании вышеизложенного, принимая во внимание неактуальность данных, используемых разработчиками законопроекта при расчетах дополнительных средств на реализацию законопроекта, отсутствие необходимых расчетов, проверить обоснованность финансово-экономических обоснований представленного законопроекта в части, касающейся расходных обязательств Ленинградской области, не представляется возможным.

Вместе с тем, приведенные выше доводы не исключают возможности принятия Законодательным собранием Ленинградской области проекта областного закона в первом чтении.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области



М.А. Ляхова