



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

Тел. (812) 630-21-85 E-mail mail@lenoblzaks.ru

04.12.2020 № 6030-1/20-06-0-2

Председателю
постоянной комиссии по
бюджету и налогам

Т.В. Бездетко

На № _____ от _____

Заключение

на проект областного закона «О дополнительных социальных гарантиях и стандартах в Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О дополнительных социальных гарантиях и стандартах в Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Согласно пояснительной записке законопроект разработан в целях закрепления дополнительных социальных гарантий в Ленинградской области по основным приоритетным направлениям: здравоохранение, образование, культура, туризм, социальная защита и поддержка, благоустройство, формирование комфортной среды, экология, труд и экономика. Законопроект, определяя гарантии в каждой из указанных сфер, устанавливает в целях их обеспечения определенные целевые показатели. Для достижения закрепленных в законопроекте целевых показателей Правительством Ленинградской области будут определяться мероприятия в рамках реализации государственных программ Ленинградской области.

Оценивая концепцию законопроекта, отмечаем следующее.

Полагаем, что дополнительные социальные гарантии и стандарты могут быть установлены дополнительно к основным.

Однако на федеральном уровне понятия «социальные гарантии» и «социальные стандарты» законодательно не определены. В законопроекте также отсутствует определение указанных понятий (терминов).

Также из наименования и содержания законопроекта не представляется возможным однозначно уяснить, слово «социальных» относится только к гарантиям либо также относится к стандартам, слово «дополнительных» относится только к гарантиям или также к стандартам, поскольку в тексте

законопроекта употребляются различные варианты наименований (например, в наименовании законопроекта речь идет только о «**дополнительных социальных гарантиях и стандартах**», а в статье 3 законопроекта регулируются вопросы финансового обеспечения «**социальных гарантий и социальных стандартов**», при этом в главе 11 законопроекта уже утверждаются «**стандарты в сфере экономики**» без использования слова «социальные»).

Анализ положений законопроекта показал, что отличие социальных гарантий от стандартов состоит в сфере регулирования. Стандарты определяются только в сфере экономики (глава 11). По сути, стандартом является гарантия, то есть эти понятия в законопроекте четко не разграничены.

При этом в большинстве случаев, с учетом предложенной редакции соответствующих норм («В целях реализации гарантии... дополнительно гарантируется...»), **реализация гарантии обеспечивается посредством введения другой гарантии** (см., например, часть 2 статьи 4, часть 2 статьи 5, часть 2 статьи 7, часть 2 статьи 10, часть 2 статьи 11, часть 2 статьи 12).

С учетом изложенного возникает неопределенность в понимании предмета правового регулирования законопроекта.

Кроме того, законопроектом предусматриваются отдельные «социальные гарантии» в определенных (приоритетных) сферах правового регулирования, в целях реализации которых **дополнительно гарантируется достижение определенных целевых показателей**, которые, в свою очередь, отличаются по своему содержанию.

В одних случаях, целевые показатели имеют количественное значение, которое необходимо достичь к определенному законопроектом сроку (например, количество объектов капитального строительства, которые необходимо построить, размер выделяемых из областного бюджета бюджетных средств на проведение определенных мероприятий), в других случаях целевыми показателями выступают различные действия, мероприятия (например, приобретение современного медицинского оборудования, создание сети причалов для пассажирских теплоходов, а также маломерных судов, финансовая государственная поддержка, направленная на развитие малого и среднего предпринимательства в Ленинградской области, предоставляемая субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим деятельность на территории Ленинградской области).

В случае если в качестве целевого показателя выступают различные действия либо мероприятия не вполне ясно, что будет считаться достижением целевого показателя, так как не определен момент окончания соответствующего действия либо мероприятия. Фактически законопроектом **гарантируется обеспечение реализации отдельных положений федеральных и областных законов и мероприятий, содержащихся в**

государственных программах Ленинградской области (или планируемых ко включению в них).

Законопроект носит декларативный характер, поскольку в нем отсутствуют регулятивные нормы, в основном воспроизводятся отдельные положения федеральных и областных законов, мероприятия государственных программ Ленинградской области, как было указано в настоящем заключении ранее, и предусматривается отсылочное регулирование.

С учетом содержания законопроекта вызывает неопределенность вопрос вступления в силу его положений и порядок реализации предусмотренных им социальных гарантий (статья 47 законопроекта).

Согласно указанной статье законопроекта областной закон вступает в силу с 1 января 2021 года, за исключением отдельных его положений, для которых предусмотрен иной срок вступления в силу (части 2 – 4 статьи 47 законопроекта). При этом согласно части 5 статьи 47 законопроекта предусмотрено, что некоторые дополнительные социальные гарантии и стандарты должны осуществляться поэтапно с 1 января 2021 года по 31 декабря 2025 года.

Вместе с тем, предусмотренные законопроектом социальные гарантии (стандарты) зачастую дублируют нормы федеральных законов и полномочия органов государственной власти Ленинградской области и, соответственно, должны осуществляться постоянно, вне зависимости от норм проекта областного закона.

Кроме того, отмечаем внутреннюю несогласованность между положениями указанной статьи. Так, положения законопроекта, для которых частями 2 – 4 статьи 47 законопроекта предусмотрен иной срок вступления в силу (то есть не с 1 января 2021 года), не могут поэтапно вводиться начиная с 1 января 2021 года, как предусмотрено частью 5 данной статьи, поскольку вступают в силу позднее этой даты.

Так же отмечаем внутреннюю несогласованность между положениями указанной статьи и положениями законопроекта. В законопроекте указаны целевые показатели, которые устанавливаются за пределами определенного частью 5 статьи 47 законопроекта периода (см., например, абзац третий части 2 статьи 4 законопроекта, предусматривающий до 2030 года создание не менее 8 поликлиник).

В этой связи представляется неопределенным порядок вступления в силу некоторых положений законопроекта. Полагаем целесообразным часть 5 статьи 47 законопроекта исключить.

Учитывая дату проведения заседания Законодательного собрания Ленинградской области (7 декабря 2020 года), на котором может быть рассмотрен законопроект, вероятно, потребуется корректировка даты вступления его в законную силу в случае одобрения концепции законопроекта и, возможно, корректировка количественных значений отдельных целевых показателей.

Отмечаем следующие отдельные замечания правового и юридико-технического характера.

1. В статье 3 законопроекта регулируются вопросы финансового обеспечения расходов, связанных с реализацией социальных гарантий и социальных стандартов на территории Ленинградской области.

Отдельные положения рассматриваемой статьи не согласуются с положениями федерального законодательства.

Положения абзаца третьего части 1 статьи 3 законопроекта в части слов «Финансовое обеспечение расходов, связанных с реализацией гарантии общедоступного дошкольного образования детей в возрасте от полутора лет в дошкольных образовательных организациях Ленинградской области и общеобразовательных организациях Ленинградской области, гарантии доступности дополнительного образования детей, осуществляется за счет средств **консолидированного областного бюджета Ленинградской области**» не согласуются с положениями пункта 3 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), согласно которому обеспечение этих государственных гарантий осуществляется посредством предоставления субвенций местным бюджетам.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации **консолидированный бюджет** - свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

2. Рассматривая положения главы 2 законопроекта, предусматривающей социальные гарантии в сфере здравоохранения, полагаем возможным отметить следующее.

Частью 2 статьи 5 законопроекта гарантируется достижение к 2024 году целевых показателей в виде бесплатного ежегодного **прохождения льготной категорией граждан** диспансеризации и бесплатное ежегодное проведение профилактических осмотров и диспансеризации не менее 70 процентов граждан из числа населения Ленинградской области в медицинских организациях.

Однако, не представляется возможным определить, какая категория граждан, называемая в законопроекте «**льготной**», будет ежегодно проходить указанные медицинские осмотры и диспансеризацию.

Аналогичное замечание имеется к статье 6 законопроекта, которой предусматривается бесплатное обеспечение лекарственными препаратами и медицинскими изделиями **льготных категорий граждан**, проживающих на территории Ленинградской области.

3. Главой 3 (статьи 8 и 9) законопроекта предусматриваются социальные гарантии медицинским работникам медицинских организаций

государственной системы здравоохранения Ленинградской области в виде обеспечения их жилыми помещениями и осуществления им единовременных компенсационных выплат.

Частью 1 статьи 8 законопроекта гарантируется обеспечение медицинских работников медицинских организаций государственной системы здравоохранения Ленинградской области жилыми помещениями.

Согласно части 2 статьи 8 законопроекта предусматривается обеспечение медицинских работников жилыми помещениями по договорам найма служебных жилых помещений, предоставление социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и возмещение части расходов на уплату процентов по ипотечным жилищным кредитам (займам), предоставленным на приобретение (строительство) жилья, компенсация части расходов на коммерческий найм жилого помещения, не менее 120 жилых помещений в год, из них не менее 100 жилых помещений, приобретаемых за счет средств областного бюджета Ленинградской области.

При этом в силу положений части 3 статьи 8 законопроекта жилые помещения, указанные в части 2 данной статьи, будут предоставляться работникам медицинских организаций государственной системы здравоохранения Ленинградской области, **состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях**, исходя из очередности и в порядке и на условиях, установленных законопроектом, другими областными законами и иными нормативными правовыми актами Ленинградской области.

Предоставление служебных жилых помещений специализированного жилищного фонда Ленинградской области осуществляется в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации и областным законом от 22 июня 2018 года № 62-оз «О порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Ленинградской области» (далее – областной закон № 62-оз).

В соответствии с частью 2 статьи 99 Жилищного кодекса Российской Федерации и статьей 3 указанного областного закона служебные жилые помещения предоставляются на период трудовых отношений гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте по месту службы (работы). **Условие о том, что для получения служебного жилого помещения граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, не предусмотрено.** В соответствии с областным законом № 62-оз для предоставления служебных жилых помещений необходимо принятие граждан на учет в качестве нуждающихся в специализированных жилых помещениях.

Таким образом, положения части 3 статьи 8 законопроекта, предусматривающие **предоставление служебных жилых помещений только состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях медицинским работникам**, не согласуются с положениями Жилищного кодекса Российской Федерации и областного закона № 62-оз.

Кроме того, содержащиеся в части 3 слова «жилые помещения... предоставляются... на условиях, установленных настоящим законом» не соответствуют содержанию статьи 8 законопроекта, поскольку такие условия в ней не устанавливаются.

4. Главой 4 законопроекта предусматриваются социальные гарантии в сфере образования.

Статьей 15 законопроекта предусматривается гарантия организации и обеспечения летнего оздоровительного отдыха обучающихся в общеобразовательных организациях Ленинградской области.

Вместе с тем наименование и часть 1 указанной статьи не в полной мере согласуется с положениями частей 2 – 5 указанной статьи, в которых **речь идет не только о летнем оздоровительном отдыхе** (в частности, в части 3 статьи 15 законопроекта упоминаются **лагеря круглогодичного действия**).

Используемые в главе 4 законопроекта наименования образовательных организаций («дошкольные образовательные организации Ленинградской области», общеобразовательные организации Ленинградской области, «профессиональные образовательные организации среднего профессионального образования Ленинградской области») терминологически не совпадают с наименованиями образовательных организаций, указанных в Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и областном законе от 24 февраля 2014 года № 6-оз «Об образовании в Ленинградской области».

5. Положения главы 7, предусматривающей гарантии в сфере государственной социальной защиты и поддержки, в основном воспроизводят (не дословно) меры социальной поддержки, предусмотренные областным законом от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» (далее – Социальный кодекс).

В соответствии со статьей 11.2 Социального кодекса **пенсионеры, проживающие на территории Ленинградской области**, имеют право на льготный проезд на автомобильном транспорте на смежных межрегиональных, межмуниципальных и муниципальных маршрутах регулярных перевозок по регулируемым тарифам на основании единого социального проездного билета, но условие о возрасте таких пенсионеров не установлено. В связи с этим абзац третий части 2 статьи 24 законопроекта, предусматривающий указанную гарантию только для **пенсионеров в возрасте 70 лет и старше**, не согласуется с положениями Социального кодекса.

6. Главой 8 законопроекта устанавливаются социальные гарантии в сфере благоустройства, формирования комфортной городской среды и обеспечения доступным жильем.

Согласно статье 26 законопроекта в Ленинградской области **гарантируется обеспечение граждан благоприятными условиями жизнедеятельности человека**, в том числе посредством комплексного благоустройства дворовых территорий, общественных пространств и рекреационных зон.

В соответствии со статьей 27 законопроекта в Ленинградской области **гарантируется озеленение** территорий общего пользования городских и сельских населенных пунктов Ленинградской области (природные и искусственно созданные садово-парковые комплексы и объекты – лесопарки, парки, сады, скверы, бульвары, городские леса), гарантируется создание не менее 534 рекреационных зон, в том числе парков.

Вместе с тем анализ указанных положений позволяет сделать вывод о том, что законопроектом предлагается урегулировать вопрос благоустройства территорий городских и сельских поселений Ленинградской области, который по своей сути **является вопросом местного значения городского, сельского поселений**, предусмотренный пунктом 19 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Реализация рассматриваемых правовых норм может быть расценена как принятие правового акта за пределами компетенции Ленинградской области.

Частью 1 статьи 28 законопроекта в Ленинградской области **гарантируется обеспечение функционирования и развития качественной сети автомобильных дорог общего пользования регионального значения**, включая их своевременные проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный и текущий ремонты.

В соответствии с Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к его целям отнесены, в том числе определение основ функционирования автомобильных дорог, а также обеспечение сохранности и развития автомобильных дорог, улучшение их технического состояния (пункты 1 и 3 статьи 2).

При этом в указанном федеральном законе и иных нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствует понятие «**качественная сеть автомобильных дорог**».

В части слов «**налоговых отчислений**» положения части 2 статьи 29 законопроекта, полагаем, **не согласуются с частью 4¹ статьи 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации**, предусматривающей направление **бюджетных ассигнований** дорожного фонда субъекта Российской Федерации на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, а также на их капитальный ремонт и ремонт в размере

не менее 5 процентов объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации, формируемого за счет доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а также транспортного налога, **в том числе в виде субсидий местным бюджетам на указанную дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения.**

В статье 35 законопроекта предусмотрена гарантия переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

Части 3 и 4 статьи 35 законопроекта содержат условия для переселения из аварийного жилищного фонда.

Данные условия не соответствуют условиям, определенным федеральным законодательством. Так, в соответствии с частью 3 статьи 16 Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» переселение граждан из аварийного жилищного фонда осуществляется в соответствии с жилищным законодательством. Жилое помещение, предоставляемое гражданам при переселении их в соответствии с указанным федеральным законом из аварийного жилищного фонда, может находиться по месту их жительства в границах соответствующего населенного пункта. И только с письменного согласия граждан жилое помещение может предоставляться в границах другого населенного пункта субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено ранее занимаемое жилое помещение.

Аналогичные положения содержатся в статьях 85, 86 и 89 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Соответственно, установление в законопроекте условия о сохранении количества квадратных метров общей площади расселяемого жилого помещения в аварийном многоквартирном доме **дублирует** федеральные нормы. В свою очередь, условия о возможности предоставления гражданам (с их согласия в письменной форме) жилых помещений менее количества квадратных метров общей площади расселяемого жилого помещения в аварийном многоквартирном доме **не соответствует** вышеназванным положениям Жилищного кодекса Российской Федерации и может быть оспорено в судебном порядке.

7. Главой 9 законопроекта устанавливаются социальные гарантии в сфере экологии.

Частью 3 статьи 36 законопроекта в Ленинградской области дополнительно гарантируется достижение определенных целевых показателей, в частности, устанавливается запрет на хранение, захоронение и обезвреживание отходов на территориях организаций и населенных пунктов. В этой части законопроект воспроизводит положения части 1 статьи 18

Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Однако в данной сфере правового регулирования действуют нормы «основного» Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», частью 5 статьи 12 которого установлен запрет на захоронение отходов не только в населенных пунктах, но и в лесопарковых, водоохранных и рекреационных зонах, местах залегания полезных ископаемых.

Фактически законопроектом сужаются требования, установленные федеральным законодательством, что недопустимо, и при этом они определяются как дополнительные гарантии.

Кроме того, не представляется возможным уяснить, как установление запретов и повышенных размеров штрафов за их нарушение может быть отнесено к гарантии, указанное, полагаем, может быть расценено как подмена понятий.

Замечания, изложенные в настоящем заключении, не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

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



Д.В. Малкин