



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

Председателю
постоянной комиссии по социальной
политике и трудовым отношениям

М.Н. Левченко

08.02.2021 № 84-1/21-22-0-4

На № _____ от _____

Заключение

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

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
О.П. Зеваковым

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 и концептуально не противоречит федеральному законодательству.

Законопроектом предлагается расширить перечень мер социальной поддержки для многодетных и многодетных приемных семей.

В частности, многодетным семьям и многодетным приемным семьям, в которых дети (в том числе принятые на воспитание) и один или оба родителя являются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Ленинградской области, предлагается предоставлять следующие меры социальной поддержки: компенсацию части расходов на приобретение топлива и (или) баллонного газа и ежемесячную денежную выплату на компенсацию части расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

Для многодетных семей, в которых дети и один или оба родителя являются гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими на территории Ленинградской области, предлагается предусмотреть также бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов многодетным родителям, являющимся пенсионерами по старости, и ежемесячную компенсационную выплату на возмещение расходов в связи с ростом стоимости жизни детям из многодетных семей, получающим пенсию по случаю потери кормильца.

Указанные меры социальной поддержки, кроме ежемесячной компенсационной выплаты на возмещение расходов в связи с ростом стоимости жизни, предлагается предоставлять с учетом критерия нуждаемости, если среднедушевой денежный доход члена семьи не превышает величины среднего дохода, сложившегося в Ленинградской области (величина среднего дохода в Ленинградской области на 2021 год установлена в размере 32840 рублей).

Законопроект разработан в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренных подпунктом 24 пункта 2 статьи 26³ и частью третьей статьи 26³⁻¹ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Вместе с тем к законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. Пунктом 1 статьи 1 законопроекта часть 4 статьи 1.7 областного закона от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» (далее – Социальный кодекс) излагается в новой редакции без учета изменений, внесенных в нее областными законами от 23 октября 2020 года № 100-оз «О внесении изменений в статью 1.7 областного закона «Социальный кодекс Ленинградской области» и от 3 ноября 2020 года № 114-оз «О внесении изменений в областной закон «Социальный кодекс Ленинградской области» и признании утратившим силу областного закона «О приостановлении действия отдельных положений статьи 1.7 областного закона «Социальный кодекс Ленинградской области», что может привести к неопределенности и неоднозначности правового регулирования в части, касающейся предоставления мер социальной поддержки, предусмотренных статьями 7.2, 8.3 и 11.4 Социального кодекса.

Фактически законопроектом предлагается установить критерий нуждаемости для получения меры социальной поддержки, предусмотренной статьей 7.2 Социального кодекса, который был отменен областным законом от 3 ноября 2020 года № 114-оз, а также отменить критерий нуждаемости для предоставления мер социальной поддержки, предусмотренных статьями 8.3 и 11.4 Социального кодекса.

2. Рассматривая в целом предлагаемые законопроектом меры социальной поддержки, отмечаем следующее.

В проектируемых статьях 3.10 – 3.13 Социального кодекса содержатся положения, согласно которым порядок предоставления мер социальной поддержки устанавливается Правительством Ленинградской области (см. часть 3 статьи 3.10, часть 3 статьи 3.11, часть 7 статьи 3.12 и часть 4 статьи 3.13).

Вместе с тем указанное правовое регулирование представляется избыточным, поскольку полномочие Правительства Ленинградской области

по определению порядка и условий предоставления мер социальной поддержки, предусмотренных Социальным кодексом (за исключением установления критериев нуждаемости в получении социальной поддержки, а также иных случаев, предусмотренных Социальным кодексом), предусмотрено пунктом 2 части 2 статьи 1.4 Социального кодекса. В связи с этим предлагаем исключить указанные положения законопроекта.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, а также изменений, предусмотренных подпунктом «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта, компенсация части расходов многодетной семьи на приобретение топлива и (или) баллонного газа и ежемесячная денежная выплата на компенсацию расходов на уплату взноса на капитальный ремонт предусматриваются для многодетных и многодетных приемных семей.

Вместе с тем, исходя из содержания проектируемых статей 3.12 и 3.13 Социального кодекса, регулирующих вопросы предоставления указанных мер социальной поддержки, следует, что они предоставляются только многодетным семьям, что свидетельствует о несогласованности рассматриваемых положений законопроекта, которую необходимо устранить в случае одобрения концепции предлагаемых законопроектом изменений.

Следует отметить, что мера социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты на компенсацию части расходов многодетной семьи на уплату взноса на капитальный ремонт (проектируемая статья 3.13) фактически поглощается мерой социальной поддержки, предусмотренной статьей 3.2 Социального кодекса, устанавливающей ежемесячную денежную компенсацию части расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, поскольку в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации взнос на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме входит в структуру платы за жилое помещение для собственника жилого помещения в многоквартирном доме.

Мера социальной поддержки, предусмотренная статьей 3.2 Социального кодекса, шире, чем предлагаемая проектируемой статьей 3.13. При этом размер ежемесячной денежной компенсации части расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг установлен в фиксированной денежной сумме на каждого члена семьи (см. часть 9 статьи 6 областного закона от 22 декабря 2020 года 143-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»), в то время как размер ежемесячной денежной выплаты на компенсацию части расходов многодетной семьи на уплату взноса на капитальный ремонт предлагается установить в зависимости от количества несовершеннолетних детей.

В связи с этим в случае закрепления в Социальном кодексе проектируемой статьи 3.13 возникнут вопросы, будут ли предоставляться обе меры социальной поддержки многодетной (многодетной приемной) семье, в каких размерах и в каком порядке.

Кроме того, с учетом структуры и содержания статьи 3.1 Социального кодекса, в части 1 которой перечисляются меры социальной поддержки для многодетных и многодетных приемных семей, а в части 2 – только для многодетных семей, предлагаем (в случае одобрения концепции законопроекта) изменить нумерацию проектируемых статей 3.10 – 3.13 Социального кодекса, расположив меры социальной поддержки для многодетных и многодетных приемных семей в статьях 3.10 и 3.11, а для многодетных семей – соответственно в статьях 3.12 и 3.13.

Помимо указанных замечаний к проектируемым статьям 3.10 – 3.13 Социального кодекса имеются также следующие замечания.

3. В соответствии с проектируемой статьей 3.10 Социального кодекса бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов и металлокерамики) предоставляется один раз в пять лет родителям многодетных семей, являющимся пенсионерами по старости, нуждающимся по медицинским показаниям в этой мере социальной поддержки.

Используемая в указанной статье формулировка «родителям многодетных семей» представляется некорректной, в связи с этим предлагаем ее уточнить.

Положение части 3 рассматриваемой статьи, касающееся предоставления указанной меры социальной поддержки в пределах средств, предусмотренных областным законом об областном бюджете Ленинградской области, предлагаем исключить, поскольку оно, полагаем, не относится к предмету регулирования Социального кодекса и не содержится в иных статьях Социального кодекса.

Дополнительно обращаем внимание, что аналогичная мера социальной поддержки предусмотрена статьей 8.7 Социального кодекса для ветеранов труда, тружеников тыла и реабилитированных лиц. При этом для указанных лиц исключены только расходы на оплату стоимости драгоценных металлов (в отличие от многодетных родителей, которым предлагается исключить также расходы на оплату стоимости металлокерамики).

4. Проектируемой статьей 3.11 Социального кодекса предусматривается предоставление ежемесячной компенсационной выплаты на возмещение расходов в связи с ростом стоимости жизни детям из многодетных семей, получающим пенсию по случаю потери кормильца (далее – ежемесячная компенсационная выплата), каждому ребенку из многодетной семьи, получающему такую пенсию.

В соответствии с частью 2 статьи 2 законопроекта указанную меру социальной поддержки предлагается распространить на правоотношения, возникшие с 1 января 2018 года.

Частями 4 – 6 проектируемой статьи 3.11 Социального кодекса регулируются вопросы порядка предоставления ежемесячной компенсационной выплаты.

Согласно части 4 указанной статьи ежемесячная компенсационная выплата назначается на каждого ребенка многодетной семьи *со дня возникновения права на ежемесячную компенсационную выплату, но не более, чем до 1 января 2018 года*, если обращение последовало *не позднее шести месяцев со дня возникновения права*, не считая месяца обращения. При обращении, последовавшем после истечения указанного срока, ежемесячная компенсационная выплата назначается и выплачивается *за истекшее время, но не более чем за шесть месяцев до месяца, в котором подано заявление со всеми необходимыми документами*.

Частью 5 рассматриваемой статьи предусмотрено, что в случае, если ежемесячная компенсационная выплата назначается за шесть месяцев до месяца, в котором подано заявление, и *включает в себя периоды нескольких календарных лет*, ежемесячная компенсационная выплата назначается и выплачивается в размерах *соответствующего периода* на каждого ребенка многодетной семьи, получающего пенсию по случаю потери кормильца на дату подачи указанного заявления.

Вместе с тем из указанных взаимосвязанных положений законопроекта не представляется возможным однозначно уяснить момент возникновения права на ежемесячную компенсационную выплату, период осуществления выплат с учетом даты 1 января 2018 года и сроков обращения, а также определить размер выплат за «соответствующий» период. Указанное, полагаем, свидетельствует о неопределенности правового регулирования, что, в свою очередь, может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 («широта дискреционных полномочий»).

Также представляется некорректной наименование указанной меры социальной поддержки в части слов «*компенсационная выплата*» с учетом терминологии Социального кодекса (см. статью 1.3).

5. Проектируемой статьей 3.12 Социального кодекса предусматривается *денежная компенсация части расходов многодетной семьи на приобретение топлива и (или) баллонного газа (далее – денежная компенсация)*. В связи с этим полагаем, что в наименовании данной статьи и в абзаце третьем подпункта «а» пункта 2 статьи 2 законопроекта указанная мера социальной поддержки должна именоваться «денежная компенсация» в целях исключения внутренней несогласованности положений законопроекта.

Следует отметить, что в соответствии с частью 4 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации плата за коммунальные услуги включает в себя плату за холодную воду, горячую воду, электрическую энергию, тепловую энергию, газ, бытовой газ в баллонах, твердое топливо при наличии печного отопления, плату за отведение сточных вод, обращение с твердыми коммунальными отходами.

В связи с этим формулировка «баллонный газ» не согласуется с терминологией Жилищного кодекса Российской Федерации.

В части 1 проектируемой статьи 3.12 Социального кодекса предлагается компенсировать приобретение топлива и (или) баллонного газа и транспортные услуги по их доставке. При этом в части 3 данной статьи предусмотрено, что денежная компенсация предоставляется в размере, устанавливаемом областным законом об областном бюджете Ленинградской области, то есть, в фиксированной денежной сумме.

В связи с этим указание на то, какие виды расходов компенсируются, представляется излишним.

Дополнительно сообщаем, что аналогичная мера социальной поддержки предусмотрена для жертв политических репрессий (см. статью 9.4 Социального кодекса). Однако размер компенсации платы за топливо и транспортные услуги для доставки этого топлива, а также платы за баллонный газ частью 2 указанной статьи в отличие проектируемой статьи 3.12 Социального кодекса определяется в ином порядке: в размере 50 процентов оплаты топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению, и транспортных услуг для доставки этого топлива, а также для оплаты баллонного газа (для лиц, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления и (или) газоснабжения).

Согласно части 2 проектируемой статьи 3.12 Социального кодекса денежная компенсация предоставляется на каждого члена многодетной семьи. Вместе с тем не представляется возможным уяснить, каким образом будет произведен расчет компенсации на каждого члена семьи.

6. Проектируемой статьей 3.13 Социального кодекса предусматривается ежемесячная денежная выплата на компенсацию *части* расходов многодетной семьи на уплату взноса на капитальный ремонт. А в абзаце четвертом подпункта «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта указана ежемесячная денежная выплата на компенсацию расходов на уплату взноса на капитальный ремонт.

Кроме того, отмечаем некорректность указанной формулировки в части слов «*выплата на компенсацию*».

Предлагаем устранить указанные замечания к наименованию меры социальной поддержки в случае ее закрепления в Социальном кодексе.

Как следует из части 1 статьи 3.13 Социального кодекса, право на указанную ежемесячную денежную выплату предоставляется многодетной семье, имеющей жилое помещение в многоквартирном доме на праве собственности.

Из указанного положения законопроекта не представляется возможным однозначно определить, будет ли иметь право на указанную меру социальной поддержки многодетная семья в случаях, если право собственности зарегистрировано за одним членом семьи, если жилое помещение принадлежит на праве общей совместной собственности супругам, или на праве общей долевой собственности только некоторым членам семьи.

Указанная неопределенность, полагаем, может быть расценена как коррупциогенный фактор «широта дискреционных полномочий».

Кроме того, взнос на капитальный ремонт в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 154 и иными положениями Жилищного кодекса Российской Федерации уплачивают только собственники жилых помещений.

В связи с указанным предлагаем исключить слова «, имеющей жилое помещение в многоквартирном доме на праве собственности».

С учетом терминологии Социального кодекса (см. статью 1.3) в составе многодетных и многодетных приемных семей учитываются также совершеннолетние дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения. В соответствии с федеральным пенсионным законодательством (см., например, статью 8 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации») такие дети также могут являться получателями пенсии по случаю потери кормильца.

В связи с этим определение в части 3 проектируемой статьи 3.13 Социального кодекса размера ежемесячной денежной выплаты в зависимости от количества только несовершеннолетних детей представляется неверным, поскольку не согласуется с положениями Социального кодекса и федерального законодательства.

7. К законопроекту имеются также замечания юридино-технического характера.

В целях соблюдения требования пункта 41 Методических рекомендаций по юридино-техническому оформлению законопроектов, являющихся приложением к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области, абзац первый пункта 1 статьи 1 законопроекта необходимо изложить в следующей редакции: «1) часть 4 статьи 1.7 изложить в следующей редакции:».

С учетом требований пункта 39 вышеназванных Методических рекомендаций абзац первый пункта 3 статьи 1 законопроекта необходимо оформить следующим образом: «3) главу 3 дополнить статьями 3.10 – 3.13 следующего содержания:». При этом пункты 4 – 6 статьи 1 законопроекта необходимо исключить.

В части 3 проектируемой статьи 3.11 Социального кодекса вместо частей указаны пункты статьи.

Также потребуется корректировка положений статьи 2 законопроекта, регулирующей вопросы вступления в силу положений областного закона.

В представленных одновременно с законопроектом Перечне законов и иных нормативных правовых актов Ленинградской области и справке о состоянии законодательства в сфере правового регулирования законопроекта неверно указано наименование постановления Правительства Ленинградской области от 13 марта 2018 года № 78 «Об утверждении порядков предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, состава денежных доходов лиц, указанных в пункте 2 части 1 статьи 7.2

областного закона от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области», учитываемых при исчислении среднего денежного дохода, и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Ленинградской области» и постановления Правительства Ленинградской области от 12 октября 2018 года № 379 «Об утверждении Порядка предоставления меры социальной поддержки по бесплатному изготовлению и ремонту зубных протезов (кроме расходов на оплату стоимости драгоценных металлов)».

Кроме того, в вышеназванной справке не указан Социальный кодекс, регулирующий отношения, связанные с реализацией полномочий Ленинградской области в сфере предоставления социальной поддержки, а вместо Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2030 года, утвержденной областным законом от 8 августа 2016 года № 76-оз «О Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона «О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года», указана Концепция социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года, утвержденная областным законом от 8 августа 2006 года № 76.

8. Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту, принятие законопроекта потребует выделения дополнительных средств из областного бюджета Ленинградской области. В связи с этим с учетом положений части 3 статьи 31 Устава Ленинградской области для рассмотрения законопроекта Законодательным собранием Ленинградской области потребуется заключение Губернатора Ленинградской области.

Изложенные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

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



Д.В. Малкин