



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 образованию, науке, культуре,
туризму, спорту и делам молодежи

А.А. Перминову

13.05.2021 № 2311-1/21-06-0-2

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в отдельные областные
законы в сфере опеки и попечительства»

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

Правовое управление, изучив проект областного закона «О внесении изменений в отдельные областные законы в сфере опеки и попечительства» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом вносятся изменения в областные законы от 28 июля 2005 года № 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 № 65-оз) и от 17 июня 2011 года № 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 № 47-оз).

Изменения, в частности, предусматривают: 1) включение в перечень граждан, получающих меры социальной поддержки в виде освобождения от платы за жилое помещение и коммунальные услуги, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые в возрасте до 18 лет находились под опекой (попечительством), обучающихся в

образовательных организациях по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования; 2) наделение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые в возрасте до 18 лет находились под опекой (попечительством), обучающихся в образовательных организациях по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования, правом бесплатного проезда на городском, пригородном транспорте, в сельской местности (кроме такси), а также бесплатным проездом один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы; 3) изменение порядка предоставления меры социальной поддержки по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями специализированного жилищного фонда; 3) дополнение перечня мер социальной поддержки мерой по выплате социальной стипендии и ежегодного пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя; 4) приведение отдельных положений указанных областных законов в соответствие с законодательством Российской Федерации.

К законопроекту имеются следующие замечания правового, юридико-технического и редакционного характера:

1. В соответствии с подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить абзац второй части 5 статьи 2-1 областного закона № 65-оз после слов «Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей,» словами «в том числе которые в возрасте до 18 лет находились под опекой (попечительством), обучающихся в образовательной организации по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования,».

В настоящее время абзац второй части 5 статьи 2-1 областного закона № 65-оз представлен в следующей редакции:

«Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающие в жилых помещениях, право пользования которыми сохранялось за ними до достижения возраста 18 лет, либо вновь предоставленном жилом помещении, обучающиеся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам и(или) по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих (в том числе в федеральных государственных образовательных организациях), находящиеся 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 (включая взнос на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме), а также от платы за определение технического состояния и оценку стоимости жилого помещения в случае передачи его в собственность.».

В случае внесения предлагаемых изменений указанный абзац будет выглядеть следующим образом:

«Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, **в том числе которые в возрасте до 18 лет находились под опекой (попечительством), обучающихся в образовательной организации по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования**, проживающие в жилых помещениях, право пользования которыми сохранялось за ними до достижения возраста 18 лет, либо вновь предоставленном жилом помещении, обучающиеся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам и (или) по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих (в том числе в федеральных государственных образовательных организациях), находящиеся 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 (включая взнос на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме), а также от платы за определение технического состояния и оценку стоимости жилого помещения в случае передачи его в собственность.».

В первую очередь следует отметить, что словосочетание **«в том числе которые»** не соответствует нормам русского языка, в связи с чем нуждается в корректировке.

Кроме того, как указано в пункте 35 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», при проверке содержания оспариваемого акта или его части необходимо выяснять, является ли оно **определенным**. Если оспариваемый акт или его часть вызывают **неоднозначное толкование**, оспариваемый акт в такой редакции признается **не действующим полностью или в части**.

По мнению правового управления, новая редакция абзаца второй части 5 статьи 2-1 областного закона № 65-оз **не отвечает требованию определенности и может вызвать неоднозначное толкование**.

Так, например, в указанном абзаце одновременно употребляются словосочетания «обучающихся в образовательной организации по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования» и «обучающиеся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам и (или) по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих (в том числе в федеральных государственных образовательных организациях)».

При этом анализ данной нормы не позволяет сделать вывод о том, каким образом указанные словосочетания (употребляемые, помимо всего прочего, в разных падежах) соотносятся друг с другом, а также с иными положениями абзаца второй части 5 статьи 2-1 областного закона № 65-оз.

Следует отметить, что положения, касающиеся предоставления дополнительных гарантий по социальной поддержке лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые в возрасте до 18 лет находились под опекой (попечительством), обучающимся в образовательной организации по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования, содержатся в части 3 статьи 2-1 областного закона № 65-оз, в соответствии с которой указанные лица имеют право на содержание, денежные средства на которое выплачиваются ежемесячно в размере, устанавливаемом Правительством Ленинградской области.

С учетом изложенного правовое управление полагает возможным рассмотреть вопрос о целесообразности внесения изменений, предусмотренных подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта, **в часть 3 статьи 2-1 областного закона № 65-оз, а не в абзац второй части 5 указанной статьи.**

Например, часть 3 статьи 2-1 областного закона № 65-оз может быть дополнена новым абзацем следующего содержания:

«Лица, указанные в абзаце первом настоящей части, проживающие в жилых помещениях, право пользования которыми сохранялось за ними до достижения возраста 18 лет, либо во вновь предоставленном жилом помещении, освобождаются от платы за жилое помещение и коммунальные услуги (включая взнос на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме), а также от платы за определение технического состояния и оценку стоимости жилого помещения в случае передачи его в собственность.».

2. В подпункте «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта используется словосочетание «компенсация расходов за аренду жилых помещений».

С точки зрения соответствия нормам русского языка предлог «за» в данном словосочетании следует заменить предлогом «на».

Кроме того, поскольку подпунктами «б» и «в» пункта 1 статьи 1 законопроекта предусматривается внесение изменений в одну и ту же структурную единицу статьи 2-1 областного закона № 65-оз (часть 7), правовое управление предлагает изложить подпункт «б» в следующей редакции:

«б) в части 7:

в абзаце первом слова «предоставляет возможность временного проживания лиц, указанных в настоящей части, в арендуемых для этой цели органами опеки и попечительства жилых помещениях» заменить словами «предоставляет ежемесячную компенсацию расходов **на аренду** жилых помещений для лиц, указанных в настоящей части, на период до обеспечения

их жилыми помещениями, по фактической стоимости аренды жилого помещения в муниципальном районе (городском округе), но не выше 10 тысяч рублей в сельском поселении и 15 тысяч рублей в городском поселении.»;

абзац второй признать утратившим силу.».

При условии учета данного замечания потребуется также корректировка обозначений подпунктов, следующих за подпунктом «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта.

3. В соответствии с подпунктом «г» пункта 1 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить статью 2-1 областного закона № 65-оз новой частью 7-1, состоящей из двух абзацев.

Согласно абзацу первому части 7-1 детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающимся по очной форме по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих за счет средств областного бюджета наряду с полным государственным обеспечением выплачивается социальная стипендия и ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей.

Согласно абзацу второму части 7-1 размер и порядок выплаты социальной стипендии и ежегодного пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей устанавливаются Правительством Ленинградской области.

Правовое управление отмечает, что статья 2-1 областного закона № 65-оз, в которую предлагается внести соответствующие изменения, регулирует вопросы предоставления **дополнительных гарантий по социальной поддержке.**

При этом положения, аналогичные тем, что предлагается включить в статью 2-1 областного закона № 65-оз в качестве новой части 7-1, содержатся также в статье 3 областного закона № 65-оз, регулирующей вопросы предоставления **дополнительных гарантий права на образование.**

Так, в соответствии с частью 5 статьи 3 областного закона № 65-оз детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств областного бюджета Ленинградской области или местных бюджетов, наряду с полным государственным обеспечением выплачиваются государственная социальная стипендия в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей в размере трехмесячной стипендии, а также сто процентов заработной платы,

начисленной в период производственного обучения и производственной практики.

Сравнительный анализ положений, содержащихся в части 5 статьи 3 и в проектируемой части 7-1 статьи 2-1 областного закона № 65-оз, позволяет сделать вывод о том, что и в одном, и в другом случае речь идет о предоставлении **одинаковых гарантий** (государственной социальной стипендии и ежегодного пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей) одинаковым категориям граждан (детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя).

Единственное отличие заключается в том, что гарантии, предусмотренные проектируемой частью 7-1 статьи 2-1 областного закона № 65-оз, предоставляются лицам, обучающимся **по очной форме по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих**, а гарантии, предусмотренные частью 5 статьи 3 областного закона № 65-оз, - лицам, обучающимся **по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам**.

С учетом изложенного правовое управление полагает возможным рассмотреть вопрос о целесообразности внесения изменений, предусмотренных подпунктом «г» пункта 1 статьи 1 законопроекта, **в статью 3** областного закона № 65-оз, а не в статью 2-1.

Кроме того, следует отметить, что абзац первый проектируемой части 7-1 статьи 2-1 областного закона № 65-оз следует дополнить словом «**обучения**» (после слов «обучающимся по очной форме») и словами «**Ленинградской области**» (после слов «за счет средств областного бюджета»).

В этом же абзаце слова «социальная стипендия» следует заменить словами «**государственная социальная стипендия**» **в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»**.

По мнению правового управления, дублирование в абзаце втором проектируемой части 7-1 статьи 2-1 областного закона № 65-оз положений, которыми определяется круг лиц, претендующих на получение государственной социальной стипендии и ежегодного пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей, является нецелесообразным (несмотря на то, что аналогичная конструкция правовой нормы используется в части 5 статьи 3 областного закона № 65-оз).

В целях сокращения объема нормативного материала, освобождения текста закона от избыточных (повторяемых) перечислений правовое управление предлагает изложить абзац второй проектируемой части 7-1 статьи 2-1 областного закона № 65-оз в следующей редакции:

«Размер и порядок выплаты государственной социальной стипендии и ежегодного пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей **лицам, указанным в абзаце первом настоящей части,** устанавливаются Правительством Ленинградской области».

4. В соответствии с подпунктом «д» пункта 1 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить статью 2-1 областного закона № 65-оз новой частью 9, в соответствии с которой дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе которые в возрасте до 18 лет находились под опекой (попечительством), обучающихся в образовательной организации по образовательным программам основного общего и (или) среднего общего образования, обеспечиваются бесплатным проездом на городском, пригородном транспорте, в сельской местности (кроме такси), а также бесплатным проездом один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы в порядке, установленном Правительством Ленинградской области.

Правовое управление отмечает, что в абзаце первом подпункта «д» пункта 1 статьи 1 законопроекта слова «, изложив ее в следующей редакции» необходимо заменить словами «следующего содержания».

С точки зрения соответствия нормам русского языка к содержанию проектируемой части 9 статьи 2-1 областного закона № 65-оз могут быть высказаны те же замечания, которые указывались в пункте 1 настоящего заключения.

Следует также отметить, что часть 8 статьи 2-1 областного закона № 65-оз, согласно которой **порядок предоставления дополнительных гарантий по социальной поддержке, определенных указанной статьей, устанавливается Правительством Ленинградской области, является заключительной нормой общего характера,** которая распространяет свое действие на все случаи, предусмотренные статьей 2-1 областного закона № 65-оз.

В связи с этим представляется не вполне логичным дополнять статью 2-1 областного закона № 65-оз новой структурной единицей, которая, во-первых, будет располагаться **после** заключительной части 8, а во-вторых, будет дублировать ее положения, касающиеся полномочий Правительства Ленинградской области по установлению порядка предоставления дополнительных гарантий.

В этом смысле более правильным было бы дополнить статью 2-1 областного закона № 65-оз новой частью 7-1 (без указания полномочий Правительства Ленинградской области по установлению порядка предоставления дополнительной гарантии).

Вместе с тем необходимо указать, что дополнительная гарантия по обеспечению отдельных категорий граждан бесплатным проездом на городском, пригородном транспорте, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также бесплатным проездом

один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы предусмотрена **частью 9 статьи 3** областного закона № 65-оз.

В этой связи возникает вопрос, почему в одном случае дополнительную гарантию по обеспечению отдельных категорий граждан бесплатным проездом на транспорте предлагается включить в статью 2-1 областного закона № 65-оз, регулиующую вопросы предоставления **дополнительных гарантий по социальной поддержке**, а в другом случае та же самая гарантия (но в отношении иного круга лиц) включается в состав статьи 3 областного закона № 65-оз, регулиющей вопросы предоставления **дополнительных гарантий права на образование**.

В заключение следует отметить, что проектируемую норму после слов «в сельской местности», очевидно, необходимо дополнить словами «**на внутрирайонном транспорте**» (по аналогии с частью 9 статьи 3 областного закона № 65-оз).

5. При внесении изменений в приложение 1 к областному закону № 65-оз, устанавливающее порядок назначения и выплаты денежных средств на содержание ребенка, воспитывающегося под опекой (попечительством), необходимо иметь в виду, что основными структурными единицами указанного приложения являются **пункты и подпункты (а не части и пункты, как это предусмотрено законопроектом)**.

6. В соответствии с подпунктом «а» пункта 3 статьи 1 законопроекта предлагается изложить в новой редакции пункт «г» части 2 приложения 1 к областному закону № 65-оз (в действительности – **подпункт «г» пункта 2** указанного приложения).

Согласно подпункту «г» пункта 2 приложения 1 к областному закону № 65-оз порядок назначения и выплаты денежных средств на содержание ребенка, воспитывающегося под опекой (попечительством), распространяется, в том числе, на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся под опекой (попечительством) в связи с нахождением родителей (родителя) в лечебных организациях или наличием заболеваний, препятствующих выполнению ими родительских обязанностей: туберкулез (активный и хронический) всех форм локализации у больных I, II, V групп диспансерного учета; заболевания внутренних органов, нервной системы, опорно-двигательного аппарата в стадии декомпенсации; злокачественные онкологические заболевания; наркомания, токсикомания, алкоголизм; инфекционные заболевания (до снятия больных с диспансерного учета); психические заболевания, при которых больные признаны в установленном порядке недееспособными или ограниченно дееспособными; инвалидность I или II группы, исключающая трудоспособность.

В основу перечня заболеваний, перечисленных в подпункте «г» пункта 2 приложения 1 к областному закону № 65-оз, было положено постановление Правительства Российской Федерации от 1 мая 1996 года № 542 «Об утверждении Перечня заболеваний, при которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью»,

которое утратило силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 117 «Об утверждении Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью» (далее – Постановление Правительства РФ № 117).

Инициатор законопроекта, предлагая новую редакцию подпункта «г» пункта 2 приложения 1 к областному закону № 65-оз, ориентируется на Постановление Правительства РФ № 117, однако положения указанного нормативного правового акта в законопроекте воспроизводятся выборочно (не в полном объеме).

Так, например, в соответствии с указанным постановлением для лиц с ВИЧ-инфекцией основанием для отказа в принятии ребенка под опеку (попечительство) является **нахождение на диспансерном наблюдении у врача-инфекциониста менее одного года, определяемая вирусная нагрузка, уровень CD4+ лимфоцитов менее 350 клеток/мл (в совокупности).**

Согласно же законопроекту для лиц с ВИЧ-инфекцией таким основанием является **нахождение на диспансерном наблюдении у врача.**

7. В соответствии с подпунктом «б» пункта 3 статьи 1 законопроекта предлагается внести два изменения в часть 4 приложения 1 к областному закону № 65-оз (в действительности – в **пункт 4** указанного приложения).

Указанные изменения обозначены в тексте законопроекта цифрами «1» и «2», что не соответствует Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов (приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области).

В рассматриваемом случае указанные изменения должны быть выделены в общей структуре законопроекта только красной строкой (без цифровых или буквенных обозначений).

Согласно действующей редакции пункта 4 приложения 1 к областному закону № 65-оз размер денежных средств на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством), устанавливается исходя из натуральных норм на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря и оборудования, утвержденных Правительством Ленинградской области.

Инициатор законопроекта предлагает дополнить указанную норму после слова «устанавливается» словами «в соответствии с возрастом подопечного».

Следует отметить, что аналогичная норма содержится в части 2 статьи 7 областного закона № 65-оз, однако в указанную структурную единицу соответствующие изменения **не вносятся.**

8. С учетом требований Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов структура пункта 1 статьи 2 законопроекта должна выглядеть следующим образом:

«1) в статье 2:

а) в пункте 1:

в абзаце шестьдесят седьмом слова «или прекращения выплаты» исключить;

абзац шестьдесят девятый изложить в следующей редакции: «.....»;

б) пункт 3 изложить в следующей редакции: «.....»;

в) в абзаце третьем пункта 4.....»;

г) пункт 6 изложить в следующей редакции: «.....»;

д) пункт 11 дополнить абзацем следующего содержания: «.....».

9. В абзаце первом подпункта «а» пункта 3 статьи 2 законопроекта слово «приложения» следует исключить, а слово «новой» заменить словом «следующей».

10. Наименование приложения 3 к областному закону № 47-оз, излагаемое в новой редакции в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 статьи 2 законопроекта, после слов «в сельской местности» необходимо дополнить словами «**на внутрирайонном транспорте**» в целях приведения в соответствие с Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

11. Словосочетания «**в том числе которые**», «**расходов за аренду**», используемые в пунктах 3-5 статьи 2 законопроекта, не соответствует нормам русского языка, в связи с чем нуждаются в корректировке.

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

В ходе проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов в законопроекте не выявлено.

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



Д.В. Малкин