



**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

02.06.2023 № 2577-П/23-06-03

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по образованию, науке, культуре,
туризму, спорту и делам молодежи

Левченко М.Н.

Заключение

на проект областного закона «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельным государственным полномочием Ленинградской области по предоставлению субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, в целях возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми»

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельным государственным полномочием Ленинградской области по предоставлению субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, в целях возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроект предусматривает наделение органов местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Ленинградской области государственным полномочием Ленинградской области по предоставлению субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным

предпринимателям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, в целях возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми (далее также – отдельное государственное полномочие, органы местного самоуправления, субсидии, частные образовательные организации).

Согласно части 1 статьи 52 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) субъекты Российской Федерации вправе передавать органам местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий, осуществляемых субъектами Российской Федерации на территории соответствующих муниципальных образований, в соответствии с указанным федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации осуществляется законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ).

В соответствии с частью 1 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с указанным федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Следует отметить, что предлагаемое к передаче органам местного самоуправления полномочие по предоставлению субсидий частным образовательным организациям на возмещение части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми, федеральным законодательством не предусмотрено.

Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, в целях возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми, закреплено в качестве полномочия Правительства Ленинградской области в сфере образования областным законом от 10 апреля 2023 года № 41-оз «О внесении изменений в статью 5 областного закона «Об образовании в Ленинградской области» и статью 2.10 областного закона «Социальный кодекс Ленинградской области».

Вместе с тем предоставление субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно подпункту 2 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации **субсидии** юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям **предоставляются из бюджета субъекта Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации или актами уполномоченных им органов государственной власти субъекта Российской Федерации.**

Согласно указанному подпункту в редакции Федерального закона от 19 декабря 2022 года № 521-ФЗ с 1 января 2024 года (совпадает с датой вступления в силу предлагаемого к принятию областного закона) указанные субсидии предоставляются **в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, в порядке, установленном нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации или актами уполномоченных им органов государственной власти субъекта Российской Федерации, за исключением случаев, указанных в пункте 2¹ статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

Таким образом, к полномочиям субъекта Российской Федерации отнесено установление **случаев и порядка** предоставления субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации. При этом к полномочиям высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации относится не предоставление субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, как предусмотрено вышеназванным областным законом от 10 апреля 2023 года № 41-оз, а установление случаев и порядка (с 1 января 2024 года – только порядка) их предоставления. Принятие отдельного закона, предусматривающего предоставление субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации не предусмотрено.

В связи с изложенным закрепление в областном законе полномочия Правительства Ленинградской области по предоставлению субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, в целях возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми, и передача указанного полномочия органам местного самоуправления, полагаем, не соответствуют указанным положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Законопроектом фактически предлагается предоставление субсидий из областного бюджета Ленинградской области заменить субсидиями из местного бюджета, что не предусмотрено Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Подпунктами 2 и 3 пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено различное правовое регулирование вопросов установления случаев и порядка предоставления субсидий из бюджета субъекта

Российской Федерации и из местного бюджета. Случай и порядок предоставления субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации регулируются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, а субсидий из местного бюджета – муниципальными правовыми актами.

В настоящее время в Ленинградской области юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, предоставляются субсидии из областного бюджета Ленинградской области на возмещение части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми, в соответствии с постановлением Правительства Ленинградской области от 3 июля 2019 года № 314 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, реализующим основные общеобразовательные программы дошкольного образования, для возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми, в рамках государственной программы Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области», принятым в рамках бюджетного законодательства в соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Как следует из представленных с законопроектом материалов, для реализации законопроекта потребуется отмена указанного постановления Правительства Ленинградской области.

При этом законопроектом не предусматривается единый порядок предоставления указанных субсидий частным образовательным организациям. Таким образом, в случае принятия законопроекта в каждом муниципальном районе и в городском округе Ленинградской области будет принят свой порядок предоставления субсидий частным образовательным организациям.

Вместе с тем отсутствие единого порядка предоставления субсидий частным образовательным организациям может привести к неравным условиям получения в Ленинградской области одних и тех же субсидий на возмещение затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми.

Пунктом 3 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, должны определять категории и (или) критерии отбора юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих право на получение субсидий, цели, условия и порядок предоставления субсидий, а также результаты их предоставления и другие условия. В связи с этим в муниципальных образованиях указанные условия и порядок могут определяться по-разному.

На основании изложенного предлагаемое законопроектом правовое регулирование, полагаем, не соответствует Бюджетному кодексу Российской Федерации, и возможность его установления вызывает сомнения.

Кроме того, к законопроекту имеются иные замечания правового и юридикто-технического характера.

Согласно части 6 статьи 4 законопроекта имущество для осуществления отдельного государственного полномочия органам местного самоуправления не передается. Вместе с тем указанное положение, полагаем, не согласуется с пунктом 4 части 7 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ и пунктом 4 части 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, **должен содержать перечень подлежащего передаче** в пользование и (или) управление **имущества**, необходимого для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, **или порядок определения данного перечня**.

Используемая в статье 6 законопроекта формулировка «исполнительные органы государственной власти Ленинградской области» не соответствует наименованию указанных органов «исполнительные органы Ленинградской области», определенному в Уставе Ленинградской области (см. статью 34 и другие).

В соответствии с пунктом 2¹ статьи 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации законы субъекта Российской Федерации, предусматривающие предоставление местным бюджетам субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, **должны содержать порядок определения общего объема субвенций** для осуществления переданных полномочий и **показатели (критерии) распределения** между муниципальными образованиями **общего объема** таких субвенций.

Вместе с тем Методика расчета субвенций из областного бюджета Ленинградской области бюджетам муниципальных образований на осуществление государственного полномочия Ленинградской области по предоставлению субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, реализующим образовательные программы дошкольного образования в целях возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми (далее – Методика расчета субвенций), являющаяся приложением к законопроекту, не позволяет определить (рассчитать) общий объем субвенций, необходимых для осуществления отдельного государственного полномочия, ввиду неопределенности используемых в ней отдельных показателей (нормативов) и показателя (критерия) распределения между муниципальными образованиями общего объема таких субвенций.

Так, согласно пункту 2 Методики расчета субвенций показателем (критерием) распределения между муниципальными образованиями общего объема субвенций является среднегодовая численность воспитанников, получающих дошкольное образование в частных дошкольных образовательных организациях, у которых родительская плата за присмотр и уход за детьми не превышает в месяц **предельного размера родительской платы для получения**

указанными организациями возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми.

Отмечаем неопределенность указанного показателя (критерия), поскольку неясно, о каком предельном размере родительской платы идет речь и кто его устанавливает. Кроме того, законодательством не предусмотрено полномочие органов государственной власти Ленинградской области по установлению указанного предельного размера родительской платы.

Пунктом 3 Методики расчета субвенций устанавливается формула, по которой рассчитывается размер субвенции, предоставляемой бюджету i -го муниципального образования из областного бюджета на осуществление отдельного государственного полномочия.

При расчете указанной субвенции используется норматив для возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми, в расчете на одного воспитанника в месяц, установленный Правительством Ленинградской области в соответствии с *пунктом 4* статьи 10 областного закона от 22 марта 2021 года № 31-оз «О дополнительных социальных гарантиях и стандартах в Ленинградской области» (Н).

Вместе с тем частью 4 статьи 10 указанного областного закона не предусмотрено полномочие Правительства Ленинградской области по установлению указанного норматива для возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми. В указанной части речь идет о компенсации расходов за счет средств областного бюджета Ленинградской области на содержание детей в размере не менее 11000 рублей на каждого ребенка, определяемом Правительством Ленинградской области.

Указанное свидетельствует о неопределенности используемого в формуле норматива (Н).

Кроме того, в пункте 3 Методики расчета субвенций содержатся положения, касающиеся расходования средств, направляемых на возмещение части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми, которые не относятся к Методике расчета субвенций, поскольку не определяют норматив или показатель, используемый для расчета субвенции, а определяют направления, на которые могут быть израсходованы указанные средства.

Для расчета субвенции муниципальному образованию используется показатель ($Ч_{ib}$), который определяется как «прогнозируемая... среднегодовая численность воспитанников, получающих дошкольное образование, в частных дошкольных образовательных организациях, у которых установленная родительская плата за присмотр и уход не превышает в месяц предельного родительской платы для получения указанными организациями возмещения части затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми, установленного частью 4 статьи 10 вышеназванного областного закона от 22 марта 2021 года № 31-оз... у которых установленная родительская плата... не превышает размера, установленного Правительством Ленинградской области».

Вместе с тем из указанного показателя не представляется возможным определить, о каких воспитанниках идет речь, поскольку при его определении используется предельный размер родительской платы, полномочия по установлению которого, как было указано выше, не предусмотрены, и еще один неопределенный размер родительской платы, установленный нормативным правовым актом Правительства Ленинградской области.

Необходимо отметить, что показатель ($Ч_{ib}$) также используется для расчета размера субвенции, предоставляемой бюджету i -го муниципального образования из областного бюджета на организацию отдельного государственного полномочия (см. пункт 4 Методики расчета субвенций).

Отмечаем неопределенность иных показателей, в том числе их количественное выражение (J и E), используемых для определения норматива затрат в расчете на одного специалиста (одну ставку), задействованного в выполнении отдельного государственного полномочия в муниципальном образовании (H), используемого при расчете субвенции на организацию осуществления отдельного государственного полномочия.

Обращаем внимание, что **аналогичный норматив** затрат на одного специалиста, например, в областном законе от 23 ноября 2021 года № 131-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области по финансовому обеспечению получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам» **рассчитывается по иной формуле с использованием других показателей.**

Неопределенность показателей, используемых для расчета субвенций муниципальному образованию, не позволяет их рассчитать и определить общий объем субвенций муниципальным образованиям, необходимых для осуществления ими отдельного государственного полномочия.

Указанная неопределенность может быть расценена 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»).

Таким образом, предлагаемое законопроектом правовое регулирование в части методики расчета субвенций не соответствует пункту 2¹ статьи 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, в наименовании Методики расчета субвенций после слов «муниципальных образований» пропущены слова «Ленинградской области», после слова «осуществление» пропущено слово «отдельного».

На основании вышеизложенного законопроект в предложенной редакции не рекомендуется к принятию Законодательным собранием Ленинградской области.

Согласно представленным с законопроектом Предложениям о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации областного бюджета, потребуется принятие постановления Правительства Ленинградской области, которым будут установлены размер ежемесячной субсидии частным дошкольным образовательным организациям за присмотр и уход и максимальный размер родительской платы в указанных образовательных организациях и у индивидуальных предпринимателей. Вместе с тем законопроектом не предусмотрены указанные полномочия Правительства Ленинградской области.

Следует отметить, что принятие подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «е» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов («заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий»).

Кроме того, размер субсидии не может определяться конкретной (определенной) величиной, поскольку размер субсидии зависит от размера понесенных затрат.

В указанных Предложениях отсутствует информация о необходимости разработки проектов постановлений Правительства Ленинградской области о порядке предоставления субвенций, предусмотренном частью 5 статьи 4 законопроекта, и о сроках и формах представления отчетности в соответствии со статьей 5 законопроекта. Также в нарушение части 2 статьи 5¹ областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» не представлены концепции указанных проектов.

В представленном с законопроектом Перечне областных законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона, отсутствует информация о необходимости внесения изменений в постановление Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 года № 394 «Об утверждении государственной программы Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области», предусматривающее предоставление субсидий частным дошкольным образовательным организациям и индивидуальным предпринимателям, реализующим основные общеобразовательные программы дошкольного образования, для возмещения затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми.

В пояснительной записке к законопроекту отсутствует четкое обоснование необходимости и целесообразности его принятия. Как следует из пояснительной записки, полномочия по выделению субсидий частным образовательным организациям предлагается передать органам местного самоуправления с целью обеспечения более четкого учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования, а также обеспечения достоверности данных информационных систем. Передача указанных полномочий, по мнению разработчиков законопроекта, приведет к

образованию единого пространства на территории муниципального образования по реализации программ дошкольного образования в муниципальных и частных образовательных организациях. Вместе с тем не ясно, каким образом указанное обоснование связано с передачей органам местного самоуправления полномочий по предоставлению субсидий частным образовательным организациям на возмещение затрат, связанных с содержанием имущества и оказанием услуг по присмотру и уходу за детьми.

Кроме того, законопроект нуждается в существенной редакторской правке, в том числе уточнении используемой в нем терминологии.

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



Д.В. Малкин