



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 здравоохранению

А.Е. Петрову

25.05.2026 № 2646-1/26-22-0-5

На № _____ от _____

Заключение
на проект областного закона «О бесплатной психологической помощи в
Ленинградской области»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
В.А. Коваленко
Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О бесплатной психологической помощи в Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечаем, что законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается урегулировать отношения в сфере оказания психологической помощи отдельным категориям граждан, постоянно проживающим на территории Ленинградской области, а также гражданам, пострадавшим в чрезвычайных ситуациях.

Законопроектом определяются его цели и задачи, основные принципы оказания психологической помощи, основные виды психологической помощи и формы ее оказания, лица, оказывающие психологическую помощь, предусматривается ведение реестра указанных лиц, устанавливаются требования к лицам, включенным в реестр, категории граждан, которым психологическая помощь оказывается бесплатно, закрепляются основные понятия, предусматривается финансовое обеспечение деятельности по оказанию психологической помощи государственных бюджетных учреждений.

Следует отметить, что на федеральном уровне законодательное регулирование вопросов оказания психологической помощи гражданам осуществляется отдельными федеральными законами, в том числе Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах

социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и другими, в соответствии с которыми определяются особенности оказания психологической помощи (педагог-психолог (психолог в сфере образования), психолог-консультант, психолог в социальной сфере, медицинский психолог). Федеральный закон, предусматривающий системное правовое регулирование отношений в сфере оказания психологической помощи, определяющий правовые и организационные основы такого регулирования, отсутствует.

Вместе с тем на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находятся проекты федеральных законов № 846497-8 «Об основах регулирования психологической деятельности в Российской Федерации» и № 1159202-8 «О психологической помощи и психологической поддержке в Российской Федерации», внесенные соответственно 20 февраля 2025 года и 24 февраля 2026 года, предусматривающие правовое регулирование в рассматриваемой сфере отношений, в том числе определение понятия «психологическая помощь», принципов и форм оказания психологической помощи, субъектов психологической помощи, их прав и обязанностей, полномочий органов государственной власти и др.

С учетом изложенного и принимая во внимание положения части 6 статьи 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», согласно которой разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, принятие областного закона, предусматривающего регулирование в рассматриваемой сфере отношений, представляется преждевременным.

Анализ положений законопроекта свидетельствует о том, что предусмотренное им правовое регулирование не отвечает требованиям полноты, правовой определенности и согласованности с положениями действующего законодательства. В связи с этим не представляется возможным достичь заявленные в пояснительной записке к законопроекту цели его правового регулирования.

Согласно преамбуле законопроектом регулируются отношения в сфере оказания психологической помощи отдельным категориям граждан, определенным Социальным кодексом Ленинградской области и

постановлением Правительства Ленинградской области от 5 октября 2023 года № 688 «Об организации предоставления психологической поддержки в сфере занятости и социальной адаптации на рынке труда участникам специальной военной операции и членам семей участников специальной военной операции», постоянно проживающим на территории Ленинградской области, а также гражданам, пострадавшим в чрезвычайных ситуациях. Указанным категориям граждан психологическая помощь согласно законопроекту оказывается бесплатно.

Вместе с тем в областном законе от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» отсутствует единый перечень категорий граждан (определенные указанным областным законом категории граждан различаются в зависимости от предоставляемых им мер социальной поддержки) и перечень категорий граждан, которым оказывается бесплатная психологическая помощь.

Кроме того, указанный в преамбуле законопроекта перечень категорий граждан, которым психологическая помощь оказывается бесплатно, отличается от перечня, предусмотренного статьей 8 законопроекта, определяющей категории лиц, имеющих право на предоставление бесплатной психологической помощи в Ленинградской области, в котором отсутствуют граждане, пострадавшие в чрезвычайных ситуациях, что свидетельствует о внутренней несогласованности указанных положений законопроекта.

Указанное свидетельствует о неопределенности предмета правового регулирования законопроекта и 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»).

Следует отметить, что федеральным законодательством предусмотрено регулирование вопросов оказания психологической помощи, в том числе экстренной психологической помощи, пострадавшим в чрезвычайных ситуациях.

Так, например, приказом Минздрава России от 24 октября 2002 года № 325 «О психологической и психиатрической помощи в чрезвычайных ситуациях» утверждено Положение об организации психологической и психиатрической помощи пострадавшим в чрезвычайных ситуациях, в соответствии с которым на период чрезвычайных ситуаций органами управления здравоохранением и руководителями учреждений здравоохранения, оказывающих психиатрическую помощь, организуется психологическая и психиатрическая помощь пострадавшим с использованием действующих отделений «Телефон доверия», кабинетов социально-психологической помощи, отделений кризисных состояний, врачебных и фельдшерских бригад скорой психиатрической помощи.

Приказом МЧС России от 20 сентября 2011 года № 525 утвержден Порядок оказания экстренной психологической помощи пострадавшему населению в зонах чрезвычайных ситуаций и при пожарах.

С учетом указанного предусмотренное законопроектом правовое регулирование в части оказания психологической помощи пострадавшим в чрезвычайных ситуациях (статья 7 законопроекта) может быть расценено как вторжение в компетенцию федерального законодателя.

Предложенное статьей 1 законопроекта определение психологической помощи в качестве профессиональной поддержки и содействия, оказываемых человеку, семье или социальной группе, в решении их психологических проблем, социальной адаптации, саморазвитии, самореализации, реабилитации, преодолении сложной психологической ситуации, не отвечает требованиям определенности и не увязывается с профессиональной деятельностью психологов.

Кроме того, в законопроекте отсутствует внутренняя согласованность между положениями законопроекта в части, касающейся определения лиц, оказывающих психологическую помощь, и оказания такой помощи.

Как следует из определенных частями 2 и 3 статьи 1 законопроекта понятий, используемых в законопроекте, к лицам, оказывающим психологическую помощь, относятся государственные учреждения Ленинградской области, негосударственные организации и индивидуальные предприниматели, оказывающие психологическую помощь в Ленинградской области, к специалистам-психологам – лица, имеющие высшее профессиональное образование или прошедшие профессиональную переподготовку в области психологии, работающие в указанных государственных учреждениях, некоммерческих организациях, а также состоящие в реестре лиц, оказывающих психологическую помощь в Ленинградской области.

Вместе с тем в указанный реестр согласно статье 9 законопроекта включаются только лица, оказывающие психологическую помощь (то есть, вышеназванные учреждения, организации и индивидуальные предприниматели), а не специалисты-психологи. И соответственно, требования, предусмотренные статьей 10 законопроекта, устанавливаются к учреждениям, организациям и индивидуальным предпринимателям, а не к специалистам-психологам. Согласно указанной статье только лица, включенные в реестр (учреждения, организации и индивидуальные предприниматели), обязаны оказывать бесплатную психологическую, в том числе экстренную при чрезвычайных ситуациях, помощь.

При этом получателями психологической помощи согласно части 4 статьи 1 законопроекта являются лица, обратившиеся к лицу, оказывающему психологическую помощь, или специалисту-психологу.

Указанная несогласованность между положениями законопроекта также свидетельствует о неопределенности предложенного законопроектом правового регулирования в части оказания бесплатной психологической

помощи и может быть расценена как коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктами «а» и «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов («широта дискреционных полномочий» и «нормативные коллизии»).

Кроме того, статьей 9 законопроекта предусматривается добровольный порядок включения лиц, оказывающих психологическую помощь, в реестр таких лиц. При этом согласно части 4 статьи 1 законопроекта специалистами-психологами могут быть только лица, состоящие в указанном реестре, что исключает добровольный порядок включения в реестр.

Согласно статье 2 законопроект направлен на последовательное повышение уровня психологического благополучия и здоровья граждан, формирование многоуровневой системы оказания психологической помощи и обеспечение взаимодействия органов государственной власти Ленинградской области и лиц, оказывающих психологическую помощь, в целях решения психологических проблем получателей такой помощи.

Вместе с тем законодательное определение психологического благополучия граждан отсутствует, в законопроекте не раскрывается содержание многоуровневой системы оказания психологической помощи и указанного взаимодействия, что, полагаем, свидетельствует о декларативном характере заявленных целей и задач законопроекта.

Кроме того, определение видов и форм оказываемой психологической помощи не относится к компетенции регионального законодателя. Виды оказываемой психологической помощи определяются Минтрудом России, Минздравом России и другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции в соответствии с федеральным законодательством. Определять конкретные виды, формы и методы оказания психологической помощи вправе психологи, а не получатели психологической помощи, как указано в пункте 2 части 1 статьи 6 законопроекта.

Статьей 10 законопроекта предусмотрена обязанность лиц, включенных в реестр (государственные учреждения Ленинградской области, негосударственные организации и индивидуальные предприниматели, оказывающие психологическую помощь), оказывать бесплатную психологическую помощь.

При этом финансовое обеспечение деятельности по оказанию психологической помощи предусмотрено только для государственных бюджетных учреждений Ленинградской области.

Кроме того, в законопроекте отсутствует механизм финансового обеспечения деятельности по оказанию бесплатной психологической помощи.

К законопроекту имеются также иные замечания правового (отсутствие внутреннего терминологического единства и терминологической согласованности и др.) и юридико-технического характера (указаны

неверные реквизиты областного закона от 17 ноября 2017 года № 72-оз «Социальный кодекс Ленинградской области» и др.), которые в настоящем заключении не приводятся ввиду указанных замечаний концептуального характера.

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

В соответствии с частью 3 статьи 31 Устава Ленинградской области для рассмотрения законопроекта Законодательным собранием Ленинградской области требуется заключение Губернатора Ленинградской области.

Кроме того, в нарушение требований части 2 статьи 5¹ областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» с законопроектом не представлены концепции постановлений Правительства Ленинградской области, предусматривающие случаи и порядок оказания бесплатной психологической помощи и порядок оказания экстренной психологической помощи при чрезвычайных ситуациях, указанные в части 2 статьи 7 и пункте 1 части 1 статьи 10 законопроекта.

Кроме того, в представленных с законопроектом предложениях о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации областного закона, отсутствует указание на необходимость разработки указанных постановлений.

Также законопроект нуждается в редакторской правке.

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



Д.В. Малкин