



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел 274-85-18, факс 274-85-39

22.10.15 № 5496-1/15-06-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по здравоохранению
и социальной политике
А.Е.Петрову

Заключение
на проект областного закона «О внесении изменений
в областной закон «О социальной поддержке семей, имеющих детей,
в Ленинградской области»
Внесен Губернатором Ленинградской области
Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области. Вместе с тем, к законопроекту имеются замечания правового, редакционного и юридико-технического характера.

1. Законопроектом предусматривается внесение изменений в областной закон от 01.12.2004 № 103-оз «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Ленинградской области» (далее – областной закон № 103-оз), согласно которым перечень мер социальной поддержки семей, имеющих детей, дополняется такой мерой поддержки как «**ежемесячная компенсация части расходов семьи на оплату жилого помещения по договору найма жилого помещения частного жилищного фонда либо по договору поднайма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда**» (далее – компенсация).

Правовым основанием для принятия законопроекта является статья 160 Жилищного кодекса РФ (далее – ЖК РФ), предусматривающая, что отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, которые установлены законами субъектов РФ, могут предоставляться компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов.

Вместе с тем, статья 159 ЖК РФ содержит механизм компенсации оплаты жилого помещения посредством предоставления гражданам субсидий. Данная норма предоставляет право гражданам обратиться за **субсидией на оплату жилого помещения и коммунальных услуг** в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Финансирование расходов на предоставление указанных субсидий осуществляется из бюджетов субъектов РФ. При этом, право на субсидии в том числе имеют **пользователи жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов**, а также **наниматели по договорам найма жилых помещений частного жилищного фонда**. К категории пользователей жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов относятся наниматели и поднаниматели жилых помещений по договорам социального найма (глава 8 ЖК РФ, статья 685 Гражданского кодекса РФ), а также наниматели и поднаниматели жилищного фонда социального использования (глава 8.1 ЖК РФ).

Таким образом, субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, так как она определена в статье 159 ЖК РФ, является по своей сути компенсационной выплатой, компенсирующей расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В случае если указанные расходы превышают максимально допустимую долю расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, они в силу ЖК РФ признаются социально значимыми и являются «объектом компенсации».

Постановлением Правительства РФ от 14.12.2005 № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» утверждены Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – постановление Правительства РФ № 761, Правила).

В Правилах определено два расчета размера расчета субсидий: при среднедушевом доходе семьи равном или выше прожиточного минимума, установленного органами государственной власти субъекта РФ, а также при среднедушевом доходе семьи ниже прожиточного минимума, установленного органами государственной власти субъекта РФ.

В целях реализации постановления Правительства РФ № 761 постановлением Правительства Ленинградской области от 20.03.2009 № 64 утвержден Порядок перечисления (выплаты, вручения) субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг получателям субсидий.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 160 ЖК РФ компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг включаются в совокупный доход семьи при расчете субсидий,

предоставляемых гражданам в порядке, установленном статьей 159 ЖК РФ.

Таким образом, в случае использования гражданами права на получение компенсации части расходов семьи на оплату жилого помещения, определенной законопроектом, указанные граждане могут потерять право на получение субсидий, предусмотренных статьей 159 ЖК РФ.

На основании изложенного, законопроектом по существу предлагается регулирование правоотношений, частично урегулированных ЖК РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ и Ленинградской области. Кроме того, представляется неопределенным соотношение (в суммовом выражении) проектируемой законопроектом ежемесячной компенсации на оплату жилого помещения по договору найма жилого помещения частного жилищного фонда с субсидиями на оплату жилого помещения, предоставляемыми семьям в рамках реализации статьи 159 ЖК РФ за счет средств областного бюджета.

2. В законопроекте имеются внутренние противоречия между содержанием структурных единиц, что не допускается в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 2 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области».

Так, абзац 4 пункта 3 статьи 1 законопроекта по содержанию не соотносится с пунктом 2 статьи 1 законопроекта по следующим основаниям. В пункте 2 статьи 1 законопроекта предусмотрено предоставление ежемесячной компенсации части расходов на оплату жилого помещения по следующим видам договоров: 1) по договорам найма жилого помещения частного жилищного фонда, к которому исходя из статьи 19 ЖК РФ, относятся жилые помещения, предоставляемые по договорам коммерческого найма и договорам найма жилищного фонда социального использования; 2) по договорам поднайма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, к которому относятся жилые помещения, предоставляемые по договорам социального найма жилых помещений и договорам найма жилищного фонда социального использования.

Вместе с тем, абзац 4 пункта 3 статьи 1 законопроекта предусматривает обязательное для исполнения заявителями условие об их нахождении на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма. Такое условие представляется невыполнимым для заявителей, которые пользуются жилым помещением на основании договора найма жилого помещения социального использования, поскольку согласно части 3 статьи 91.15 ЖК РФ размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, не может быть менее нормы предоставления или менее учетной нормы. Соответственно, в силу статьи 51 ЖК РФ у данных заявителей отсутствует основание признания нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Кроме того, согласно части 1 проектируемой статьи 6-1 областного закона № 103-оз компенсация предоставляется только при **одновременном** выполнении ряда условий. Одним из условий для ее получения определено наличие договора найма жилого помещения частного жилищного фонда **либо** договора поднайма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда.

Следует отметить, что статьей 4 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» определено, что ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество, возникающие на основании договора **либо** акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат государственной регистрации в случаях, предусмотренных законом. Законодательством РФ не определены случаи ограничения (обременения) прав собственности на жилое помещение государственного или муниципального жилищного фонда. Соответственно, гражданин, представивший договор поднайма жилого помещения государственного или муниципального жилого помещения не сможет одновременно представить зарегистрированное ограничение (обременение) прав собственности на данное жилое помещение (условие, содержащееся в абзаце 5 части 1 проектируемой статьи 6-1). Таким образом, законопроект содержит трудновыполнимое требование к гражданам, относящееся к коррупциогенным факторам (пункт 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 25.02.2010 № 96).

Абзац 6 части 1 проектируемой статьи 6-1 областного закона № 103-оз не соответствует статье 76 ЖК РФ, поскольку предусматривает наличие согласия только наймодателя жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда на передачу части жилого помещения или всего помещения в пользование поднаймаемому, в то время как согласно части 1 статьи 76 ЖК РФ наниматель жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, с согласия в письменной форме наймодателя **и проживающих совместно с ним членов его семьи** вправе передать часть занимаемого им жилого помещения, а в случае временного выезда все жилое помещение в поднаем. Кроме того, частью 2 статьи 76 ЖК определено, что для передачи в поднаем жилого помещения, находящегося **в коммунальной квартире**, требуется также **согласие всех нанимателей и проживающих совместно с ними членов их семей, всех собственников и проживающих совместно с ними членов их семей**.

Обращаем также внимание, что выполнение условия, указанного в абзаце 6 части 1 проектируемой статьи 6-1 областного закона № 103-оз (наличие согласия наймодателя жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда), невыполнимо для граждан, которые представят договор найма жилого помещения частного жилищного фонда. Соответственно, указанные граждане не могут претендовать на получение

компенсации, поскольку для ее получения необходимо **одновременное** выполнение всех условий.

Статьей 78 ЖК РФ установлено, что порядок, условия, сроки внесения и размер платы за поднаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, устанавливаются **по соглашению сторон в договоре поднайма такого жилого помещения**. Вместе с тем, законопроектом предлагается определить условия и сроки внесения платы за поднаем жилого помещения. Соответственно, предлагаемое абзацем 7 части 1 проектируемой статьи 6-1 областного закона № 103-оз условие предоставления компенсации следует исключить из законопроекта (установление требования об обязательном наличии в Договоре найма (поднайма) обязательства в части ежемесячного внесения платы за жилое помещение на банковский счет наймодателя (нанимателя)), поскольку установление данного условия не относится к полномочиям представительного органа государственной власти субъекта РФ.

В части 4 проектируемой статьи 6-1 областного закона № 103-оз фактически определяется порядок предоставления компенсации. При этом данная часть содержит неопределенность в части указания органа, которым принимается решение о предоставлении компенсации и осуществляются ее выплаты. Учитывая, что статьей 7 областного закона № 103-оз определение порядка предоставления мер социальной поддержки отнесено к полномочиям Правительства Ленинградской области, полагаем необходимым исключить указанную часть из статьи 1 законопроекта.

Обращаем внимание, что согласно преамбуле областного закона № 103-оз данным законом устанавливаются меры социальной поддержки семей, имеющих детей, в Ленинградской области. Установление условий предоставления мер социальной поддержки не относится к предмету регулирования областного закона № 103-оз. Кроме того, следует учитывать необходимость постоянной актуализации норм, предусмотренных частью 1 предлагаемой редакции статьи 6-1 областного закона № 103-оз, в связи с изменениями «понятийного аппарата», установленного федеральным законодательством. В этой связи предлагаем исключить из законопроекта нормы, определяющие условия предоставления компенсации, одновременно установив полномочие Правительства Ленинградской области по установлению условий их предоставления (статья 7 областного закона № 103-оз).

3. К тексту законопроекта имеются следующие замечания юридико-технического характера:

1) в пункте 2 и в абзацах 2 и 3 пункта 3 статьи 1 законопроекта слова «договора поднайма» следует заменить словами «по договору поднайма»;

2) в абзаце 2 пункта 2 статьи 1 законопроекта с целью исключения внутренних противоречий следует исключить слово «семьи», поскольку исходя из наименований областного закона № 108-оз и статьи 2-1 данного закона следует, что меры социальной поддержки предоставляются **семьям**,

имеющим детей. Аналогичное замечание в отношении абзацев 2 и 3 пункта 3 статьи 1 законопроекта;

3) в абзаце 6 части 1 проектируемой статьи 6.1 областного закона № 103-оз слова «наличие согласия» необходимо заменить словами «наличие письменного согласия» (требования статьи 76 ЖК РФ);

4) в соответствии с правилами юридико-технического оформления законопроектов в абзаце 5 части 1 проектируемой статьи 6-1 слова «федеральным законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» следует заменить словами «Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;

5) полагаем необходимым в статье 2 законопроекта исключить слова «но не ранее 01 января 2016 года», поскольку данный особый порядок вступления в силу предусмотрен для актов законодательства о налогах и сборах. Подобное установление порядка вступления в силу законопроекта, предусматривающего дополнительные меры социальной поддержки, создает неопределенность в правоприменении.

Дополнительно обращаем внимание, что поручение Президента РФ от 04.03.2014 № Пр-411ГС по созданию органами исполнительной власти субъектов РФ условий, позволяющих малоимущим семьям с детьми, состоящим в очереди на получение социального жилья, использовать коммерческий и некоммерческий наём жилья, на которое содержится ссылка в обосновании необходимости принятия законопроекта, должно быть исполнено до **15 ноября 2014 года**.

К законопроекту не представлены концепции постановлений Правительства Ленинградской области, представление которых необходимо в соответствии с частью 2 статьи 5-1 областного закона от 11.12.2007 №174-оз «О правовых актах Ленинградской области».

Законопроект нуждается в существенных редакторских правках.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин

5496-1/15-06