

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Иркутской области № ПЗ-705 «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Иркутской области»

Проект закона Иркутской области № ПЗ-705 «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Иркутской области» (далее – проект закона) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области депутатами Законодательного Собрания Иркутской области Левченко А.С., Масловым А.С., Носенко О.Н., Хайдуковым В.В.

Согласно статье 1 проекта закона предметом его правового регулирования обозначено предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям жителей Иркутской области на период ограничений в связи с распространением коронавирусной инфекции.

На основании пункта «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, отнесена к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции Российской Федерации).

В части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации закреплено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование таких полномочий не является обязанностью субъекта Российской Федерации, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

В качестве правовой основы принятия проекта закона указан Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ).

Однако, исходя из комплексного анализа положений Федерального закона № 178-ФЗ, включая понятие государственной социальной помощи, содержащееся в статье 1 Федерального закона № 178-ФЗ, следует констатировать следующее.

Федеральным законом № 178-ФЗ определены:

- круг лиц, которым может быть оказана государственная социальная помощь (малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, предусмотренные Федеральным законом № 178-ФЗ);

- перечень видов государственной социальной помощи (социальные пособия, социальные доплаты к пенсии, субсидии, социальные услуги и жизненно необходимые товары).

Статьей 5 Федерального закона № 178-ФЗ предусмотрено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, определяющие размеры, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи, в том числе на основании социального контракта, малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, и иным категориям граждан, предусмотренным Федеральным законом № 178-ФЗ, в соответствии с целями, установленными Федеральным законом № 178-ФЗ.

Вопросы, связанные с оказанием государственной социальной помощи за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, частично урегулированы главой 3 Федерального закона № 178-ФЗ. Так, статьей 7 Федерального закона № 178-ФЗ определено, что получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, предусмотренные Федеральным законом № 178-ФЗ, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Установление порядка назначения государственной социальной помощи в части, не урегулированной указанной главой Федерального закона № 178-ФЗ, а также определение размера такой помощи отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (статьи 8, 11 Федерального закона № 178-ФЗ).

В рамках реализации указанных полномочий принят Закон Иркутской области от 19 июля 2010 года № 73-ОЗ «О государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 73-ОЗ).

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание, что в силу статьи 7 Федерального закона № 178-ФЗ критерием для получения государственной социальной помощи является наличие по независящим от граждан причинам среднедушевого дохода ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, полагаем, что Федеральный закон № 178-ФЗ не может являться правовой основой для принятия проекта закона.

Исходя из наименования проекта закона и его содержания, он направлен на установление дополнительных мер социальной поддержки отдельных категорий граждан.

Как было указано выше, право органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, предусмотрено статьей 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Одновременно информируем, что граждане, перечисленные в статье 1 проекта закона, могут претендовать на получение государственной социальной помощи в соответствии с Законом Иркутской области № 73-ОЗ при соблюдении условия о наличии у них дохода ниже величины прожиточного минимума для семьи (величины прожиточного минимума для одиноко проживающего гражданина).

За исключением случаев оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта, государственная социальная помощь оказывается получателям одновременно не более одного раза в течение календарного года.

Также предусмотрено оказание государственной социальной помощи на основании социального контракта. Данная форма предусматривает заключение соглашения с малоимущей семьей или малоимущим одиноко проживающим гражданином, находящимся в трудной жизненной ситуации. Составной частью социального контракта является программа социальной адаптации, цель которой – преодоление трудной жизненной ситуации.

К проекту закона имеются следующие замечания.

1. По результатам антикоррупционной экспертизы, проведенной в соответствии со статьей 59 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области, Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Правилами проведения

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, в проекте закона выявлены коррупциогенные факторы.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал в своих решениях, что неопределенность содержания правового регулирования допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона (например, постановления от 15 июля 1999 года № 11-П, от 11 ноября 2003 года № 16-П, от 17 июня 2004 года № 12-П, от 21 января 2010 года № 1-П).

Механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений прежде всего из содержания конкретного нормативного положения.

Подпунктами «а», «ж» 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, в качестве коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, обозначены:

- широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения;
- отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

О наличии вышеуказанных коррупциогенных факторов свидетельствует отсутствие в проекте закона норм, позволяющих определить механизм предоставления мер социальной поддержки, включая условия, порядок их предоставления, основания принятия решения об отказе в предоставлении мер социальной поддержки и т.п.

2. Необходимо обратить внимание, что источником финансирования возникающего в связи с принятием проекта закона нового вида расходных обязательств являются средства областного бюджета.

В соответствии со статей 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных

поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.

При соблюдении условия о наличии дополнительных источников финансирования принятие проекта закона потребует включения соответствующих изменений в Закон Иркутской области от 20 декабря 2019 года № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Исходя из части 2 статьи 36 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 1-оз), к проекту правового акта могут прилагаться финансово-экономические расчеты (финансово-экономическое обоснование). При этом к проекту закона финансово-экономическое обоснование не приложено.

В силу требований части 3 статьи 54 Устава Иркутской области, части 5 статьи 48 Закона Иркутской области № 1-оз проекты законов Иркутской области, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, рассматриваются Законодательным Собранием Иркутской области по представлению Губернатора Иркутской области либо при наличии его заключения.

3. Требуется обсуждения вопрос о применении критериев нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки в соответствии с проектом закона.

Право на получение мер социальной поддержки в соответствии с проектом закона предлагается предоставить:

- гражданам, зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, пострадавшим в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, а также несовершеннолетним членам их семей;
- работающим гражданам, находящимся в отпуске без сохранения заработной платы в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, а также несовершеннолетним членам их семей.

Однако перечисленные обстоятельства сами по себе не всегда свидетельствуют о тяжелом материальном положении таких граждан, поскольку за неимением информации не позволяют сделать вывод о размере доходов их членов семей, о наличии (отсутствии) у граждан иных источников получения дохода и пр.

Также следует отметить, что в настоящее время федеральными органами принято решение о различных видах поддержки граждан и представителей малого бизнеса в условиях распространения новой коронавирусной инфекции. Такая поддержка для индивидуальных предпринимателей касается, в том числе, особенностей кредитования, налогообложения и сдачи налоговой отчетности, арендных платежей, предоставления субсидий из федерального бюджета и т.п.

В частности, предусмотрена выплата из федерального бюджета безвозмездной финансовой помощи малым и средним предпринимателям (Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2020 года № 576 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях Российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции»).

На получение названной субсидии может претендовать, в том числе, индивидуальный предприниматель, включенный по состоянию на 1 марта 2020 года в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, ведущий деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции.

Субсидия предоставляется в целях частичной компенсации затрат получателей субсидии, связанных с осуществлением ими деятельности в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, в том числе на сохранение занятости и оплаты труда своих работников в апреле и мае 2020 года.

Размер субсидии определяется в отношении индивидуальных предпринимателей как произведение величины минимального размера оплаты труда по состоянию на 1 января 2020 года, составляющей 12 130 рублей, на количество работников в марте 2020 года, увеличенное на единицу.

Для индивидуальных предпринимателей, не имеющих работников, размер субсидии равен 12 130 рублей.

Выплата субсидий производится за апрель и май 2020 года.

Помимо указанного, федеральными органами в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции принято решение о поддержке семей, имеющих детей (ежемесячные выплаты в размере 5 000 рублей в месяц на ребенка до трех лет; разовая выплата в размере 10 000 рублей на каждого ребенка с трех лет до наступления 16-летнего возраста и др.).

4. Представляется необходимым уточнение в проекте закона понятия «несовершеннолетние члены семьи» в целях соблюдения принципа ясности и недвусмысленности правовой нормы, обеспечения доступности понимания положений проекта закона и исключения их неоднозначного толкования.

Так, используемая в проекте закона формулировка не позволяет сделать вывод о степени родства и (или) свойства получателя меры социальной поддержки и несовершеннолетнего члена его семьи (родители и дети, братья и сестры, бабушки, дедушки и внуки и т.п.), можно ли отнести к таковым пасынков, падчериц, усыновленных, удочеренных,

принятых под опеку (попечительство), переданных на воспитание в приемную семью.

5. Статьей 4 проекта закона предусмотрено вступление соответствующего Закона Иркутской области в силу после дня его официального опубликования.

В указанной части статья 4 проекта закона вступает в противоречие с требованиями части 4 статьи 23 Устава Иркутской области, части 2 статьи 56 Закона Иркутской области № 1-оз, согласно которым законы Иркутской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять календарных дней после дня их официального опубликования.

6. К проекту закона имеются замечания юридико-технического характера, в том числе касающиеся терминологии («отпуск без содержания», «решение Правительства Иркутской области» и др.).

В остальном, помимо указанного, проект закона соответствует Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Уставу Иркутской области. Внутренняя логика проекта закона не нарушена, противоречия между структурными единицами отсутствуют.

Учитывая изложенное, проект закона может быть рассмотрен Законодательным Собранием Иркутской области в установленном порядке.

Начальник
правового управления



М.В. Басов

Начальник отдела по законодательству
об охране здоровья и социальной защите



П.Е. Уткина