

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Иркутской области № ПЗ-865 «О дополнительной мере социальной поддержки в Иркутской области инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, по обеспечению жильем»

Проект закона Иркутской области № ПЗ-865 «О дополнительной мере социальной поддержки в Иркутской области инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, по обеспечению жильем» (далее – проект закона) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области мэром города Иркутска Болотовым Р.Н.

Проектом закона предлагается установить дополнительную меру социальной поддержки по обеспечению жильем признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий и вставших на учет в органах местного самоуправления после 1 января 2005 года инвалидов, в том числе семей, имеющих детей-инвалидов, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, предусмотренных перечнем, устанавливаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

На основании пунктов «ж», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение; жилищное законодательство отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов 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.

Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установлено право инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на обеспечение жилыми помещениями.

Реализация данного права зависит от даты постановки таких граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, вставшие на учет до 1 января 2005 года, обеспечиваются жильем за счет средств федерального бюджета.

Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечиваются жилым помещением в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

Исходя из положений главы 7 Жилищного кодекса Российской Федерации, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечиваются жилыми помещениями муниципального жилищного фонда на общих основаниях, то есть если они признаны

малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях в установленном законом порядке.

Особенность реализации права на жилое помещение (внеочередной порядок) предусмотрена только для граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний.

Ведение учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, а также предоставление малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда отнесено к полномочиям органов местного самоуправления (статьи 14, 52 Жилищного кодекса Российской Федерации, статьи 14, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

На основании положений части 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 12 апреля 2011 года № 551-О-О, предоставление жилого помещения по договору социального найма из жилищного фонда субъекта Российской Федерации возможно лишь при наличии специального регулирования, устанавливающего право соответствующей категории граждан на обеспечение жильем из указанного жилищного фонда, при условии признания таких граждан нуждающимися в жилых помещениях и вне зависимости от их имущественного положения.

При этом в качестве правовой основы принятия проекта закона указана статья 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», которой закреплено 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, 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.

Дополнительную меру социальной поддержки проектом закона предлагается предоставлять в форме предоставления жилого помещения по договору социального найма из жилищного фонда Иркутской области либо муниципального жилищного фонда – в случае наделения органов

местного самоуправления в установленном законодательством порядке государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями.

Одновременно проектом закона определяется порядок предоставления жилого помещения по договору социального найма.

Указанное правовое регулирование противоречит вышеназванным положениям Жилищного кодекса Российской Федерации, в силу которых жилые помещения жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма могут предоставляться гражданам только в том случае, если субъект Российской Федерации воспользовался правом, предусмотренным частью 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, - определил законом субъекта Российской Федерации иные, помимо малоимущих, категории граждан, признанные по установленным Жилищным кодексом Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях.

Такие жилые помещения предоставляются в порядке, установленном Жилищным кодексом Российской Федерации, если иной порядок не предусмотрен законом субъекта Российской Федерации.

Определенным законом субъекта Российской Федерации категориям граждан могут предоставляться жилые помещения муниципального жилищного фонда органами местного самоуправления в случае наделения данных органов государственными полномочиями на обеспечение указанных категорий граждан жилыми помещениями (часть 4 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации).

При этом следует учитывать возможности формирования достаточного количества жилищного фонда субъекта Российской Федерации в указанных целях либо возможности финансового обеспечения передачи соответствующих полномочий органам местного самоуправления.

Таким образом, концепция проекта закона не коррелирует с механизмами предоставления жилых помещений, предусмотренными федеральным законодательством.

Кроме того, редакция статей 1, 2, абзаца второго части 3 статьи 4 проекта закона, а также содержание финансово-экономического обоснования к проекту закона не позволяют четко определить категорию граждан, на которых предлагается распространить право на получение соответствующей меры социальной поддержки (такowymi являются все инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий и вставшие на учет после 1 января 2005 года, включая страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, либо только граждане из числа инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет после 1 января 2005 года, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний).

Следует отметить, что в финансово-экономическом обосновании к проекту закона указывается, что его принятие повлечет расходы из областного бюджета в объеме 367 457 644 рубля.

Однако, исходя из заключения Контрольно-счетной палаты Иркутской области по результатам финансово-экономической экспертизы проекта закона, принятие проекта закона повлечет дополнительные расходы областного бюджета, в разы превышающие объем средств, заявленный в финансово-экономическом обосновании к проекту закона (порядка 2,2 млрд. рублей).

Что касается реализации права субъекта Российской Федерации на установление дополнительной меры социальной поддержки (статья 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»), то в таком случае представляется необоснованным дублирование уже существующей меры поддержки, установленной федеральным законодательством.

Кроме того, следует также учитывать возможности формирования достаточного количества жилищного фонда субъекта Российской Федерации в указанных целях, а также необходимость возмещения за счет средств областного бюджета дополнительных расходов по осуществлению капитального ремонта и содержанию соответствующих жилых помещений.

В связи с этим в качестве дополнительной меры социальной поддержки соответствующей категории граждан может быть выбрано, например, предоставление единовременной социальной выплаты на приобретение жилого помещения (жилищной субсидии), размер которой будет определен в твердой денежной сумме (по аналогии с законами Иркутской области, принятыми в целях переселения граждан в связи с бесперспективностью развития населенных пунктов, являющихся местом их проживания).

Также при принятии решения об установлении соответствующей меры поддержки на территории Иркутской области за счет средств областного бюджета в условиях дефицита областного бюджета необходимо в целом оценить возможности финансового обеспечения реализации такого нормативного правового акта, не урезая при этом финансирование мер поддержки иным категориям нуждающихся граждан, предоставляемых за счет средств областного бюджета, а также оценить иные финансовые риски, которые могут возникнуть в связи с принятием такого нормативного правового акта.

Обращаем особое внимание, что в ноябре 2020 года Президент Российской Федерации Путин В.В. утвердил перечень поручений по вопросу обеспечения жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов (№ Пр-1904).

В частности, Правительству Российской Федерации поручено в срок до 30 марта 2021 года представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на

формирование эффективного механизма обеспечения жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 1 января 2005 года, предусмотрев при этом порядок реализации ими права на обеспечение жилыми помещениями и источники финансирования.

Названное обстоятельство свидетельствует о фактическом признании федеральным законодателем факта неопределенности действующего правового регулирования рассматриваемого вопроса.

В настоящее время проекты федеральных законов, направленные на решение обозначенной Президентом Российской Федерации проблемы, в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации не рассматриваются.

Однако в случае принятия таких законов возникнет необходимость приведения в соответствие с ними принятого закона Иркутской области либо признания его утратившим силу.

Следует учитывать, что отмену дополнительных мер социальной поддержки отдельных категорий граждан Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как нарушение принципов социального государства и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает ответственность законодателя субъекта Российской Федерации за качество принимаемых решений, сохранение присущей природе законодательных актов разумной стабильности правового регулирования, обеспечение надлежащей правовой определенности, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость законодательной политики в социальной сфере. С этим связаны законные ожидания граждан, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2018 года № 13-П).

Высказанные в отношении проекта закона замечания могут быть устранены в том числе путем изменения субъектом права законодательной инициативы текста внесенного им проекта закона на основании пункта 3¹ части 4 статьи 60 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области.

Начальник
правового управления



М.В. Басов
22.07.21

Начальник отдела по законодательству
об охране здоровья и социальной защите



Е.А. Аксенова
22.07.21