

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Иркутской области № ПЗ-931  
«Об обеспечении подарочными комплектами семей с новорожденными  
детьми в Иркутской области»

Проект закона Иркутской области № ПЗ-931 «Об обеспечении подарочными комплектами семей с новорожденными детьми в Иркутской области» (далее – проект закона) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области.

В соответствии с пунктами «ж», «ж.1» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение; защита семьи, материнства, отцовства и детства отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. 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 (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно статье 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.

Проектом закона предлагается установить дополнительную меру социальной поддержки родителей новорожденных детей, родившихся начиная с 1 января 2022 года, в виде предоставления подарочного комплекта детских принадлежностей (далее также – подарочный комплект) общей стоимостью, не превышающей 20 000 рублей.

Регулирование субъектом Российской Федерации – Иркутской областью заявленных проектом закона отношений соответствует Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству.

Принятие рассматриваемого проекта закона Законодательным Собранием Иркутской области является правомерным.

Источником финансирования возникающего в связи с принятием проекта закона нового вида расходных обязательств являются средства областного бюджета.

При принятии такого решения в условиях дефицита областного бюджета необходимо 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, оценить иные финансовые риски, которые могут возникнуть в связи с принятием такого нормативного правового акта.

В силу требований части 3 статьи 54 Устава Иркутской области, части 5 статьи 48 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» (далее – Закон № 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. При этом согласно заключению Губернатора Иркутской области предложено осуществлять поддержку граждан, проживающих на территории Иркутской области, являющихся родителями новорожденных детей, в соответствии с действующими нормативными правовыми актами (исх. №02-01-9362/21 от 19.11.2021).

Согласно статье 36 Закона № 1-оз в случае, если проект правового акта предусматривает основания, и (или) порядок, и (или) условия предоставления отдельным категориям граждан мер социальной поддержки, пояснительная записка к проекту правового акта должна содержать оценку предполагаемых социально-экономических последствий его применения. Пояснительная записка к проекту закона такой оценки не содержит.

В проект закона при определении права семьи на получение новой меры социальной поддержки не предусматривает критериев нуждаемости. Однако рождение ребенка само по себе не свидетельствует о тяжелом материальном положении семьи, поскольку за неимением информации не позволяет сделать вывод о размере доходов членов семьи. Политика государства в настоящее время направлена на повышение адресности и эффективности мер социальной поддержки, обеспечение поддержки наиболее социально уязвимых групп населения. В связи с чем в ходе оценки концепции проекта закона считаем необходимым обсуждение

вопроса о применении критериев нуждаемости при предоставлении меры социальной поддержки.

В проекте закона не определен исполнительный орган государственной власти Иркутской области, уполномоченный на организацию предоставления подарочных комплектов. Отсутствует четкое разграничение компетенции между министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области и министерством здравоохранения Иркутской области.

Предусматривается, что подарочные комплекты предоставляются либо медицинскими организациями, осуществляющими медицинскую деятельность по профилю «акушерство и гинекология» и оказывающими медицинские услуги по родовспоможению (в том числе федеральными и частными), либо государственными учреждениями Иркутской области, подведомственными министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

Представляется, что, помимо непосредственно выдачи подарочных комплектов, субъектами их предоставления должны быть обеспечены поставка и (или) прием подарочных комплектов, хранение таковых, назначение ответственных лиц, ведение журналов учета и др.

Учитывая, что основным (уставным) видом деятельности медицинской организации является медицинская деятельность, принимая во внимание наличие в Иркутской области проблемы дефицита медицинских кадров, в условиях осложнения эпидемиологической ситуации и колоссальной нагрузки на систему здравоохранения вопрос о наделении функциями, связанными с предоставлением гражданам подарочных комплектов, медицинских организаций требует дополнительной проработки.

Кроме того, на федеральные и частные медицинские организации не может быть возложена обязанность по предоставлению меры социальной поддержки, установленной законом Иркутской области.

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.

Так, о наличии широты дискреционных полномочий (отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения) свидетельствует положение части 7 статьи 1 проекта закона, согласно которому министерство социального развития, опеки и попечительства

Иркутской области и министерство здравоохранения Иркутской области наделены правом принимать в отдельных случаях решения по определению получателей подарочных комплектов.

Полагаем, что данная норма может создать предпосылки необоснованно широких пределов усмотрения уполномоченного органа.

Кроме того, в проекте закона выявлены коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам;

- злоупотребление правом заявителя государственными органами или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

О наличии данных коррупциогенных факторов свидетельствует:

- установление частью 7 статьи 2 проекта закона представляемых гражданами документов без учета положений части 6 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», определяющей перечень документов, обязательных для представления гражданами при получении государственных услуг;

- отсутствие в статье 2 проекта закона положений о способах подачи заявления и документов.

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.

Исходя из требований к тексту правового акта Иркутской области, установленных частью 3 статьи 20 Закона № 1-оз, тексты правовых актов должны составляться с применением простых и ясных, доступных и точных лексических формулировок при соблюдении требований экономии и лаконичности текста, лексической и синтаксической унификации, логической целостности, полноты и взаимосвязанности, а также устойчивости способов выражения правовых норм, обеспечивающих доступность их понимания и исключающих их неоднозначное толкование.

Что касается требований к структуре правового акта Иркутской области (статья 21 Закона № 1-оз), то правовые акты подразделяются на

структурные элементы с целью логичного изложения их содержания, системного внутреннего построения и упрощения их применения. Структурные элементы правового акта должны обладать единством, логической последовательностью и согласованностью помещенного в них материала.

Текст проекта закона не отвечает указанным требованиям, в том числе в части последовательности изложения положений проекта закона, объединения отдельных положений проекта закона в статьи.

Так, из текста проекта закона не представляется возможным четко определить, в том числе, в каких случаях подарочный комплект предоставляется медицинскими организациями, а в каких – государственными учреждениями Иркутской области, подведомственными министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области; какие действия необходимо предпринять в обоих случаях гражданам для получения подарочного комплекта, в том числе в части представления документов, способов их подачи; каков порядок принятия решения уполномоченным органом (организацией) о предоставлении подарочного комплекта либо об отказе в его предоставлении.

Кроме того, к тексту проекта закона имеются следующие замечания и предложения.

Частью 3 статьи 2 проекта закона предлагается закрепить беззаявительный порядок предоставления подарочного комплекта в медицинской организации. Представляется необходимым предусмотреть возможность отказа родителя ребенка от его получения.

Частью 4 статьи 2 проекта закона предусмотрено, что обратиться в государственные учреждения Иркутской области, подведомственные министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, за получением подарочного комплекта, возможно не позднее шести месяцев со дня рождения ребенка. Однако неясно, насколько актуальным для семьи с шестимесячным ребенком будет подарочный набор для новорожденного ребенка.

Требует уточнения основания выделения в отдельный случай в части 4 статьи 2 проекта закона рождение ребенка матерью, не состоящей в зарегистрированном браке с отцом ребенка, в случае установления отцовства в отношении ребенка.

Вопрос о закреплении в проекте закона положения о выдаче государственным учреждением Иркутской области, подведомственным министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, подарочного комплекта гражданину в день его обращения (часть 10 статьи 2 проекта закона) требует дополнительной проработки с названным исполнительным органом государственной власти Иркутской области.

Из содержания статьи 3 проекта закона не представляется возможным определить, распространяются ли перечисленные в данной статье основания отказа в предоставлении подарочного комплекта на случаи, когда подарочный комплект выдается медицинской организацией.

Перечисленные в пункте 4 части 1 статьи 3 проекта закона основания отказа в предоставлении подарочного комплекта не корреспондируют с положениями статьи 1 проекта закона, определяющими право граждан на его предоставление.

В отношении части 2 статьи 3 проекта закона следует отметить, что выдача или направление гражданину письменного уведомления об отказе в выдаче подарочного комплекта с обоснованием причин отказа не могут быть обусловлены желанием гражданина, а должны осуществляться в каждом случае отказа в предоставлении меры социальной поддержки. Также необходимо закрепить в проекте закона положения о возможности обжалования гражданином такого отказа.

Статья 5 проекта закона подлежит приведению в соответствие с положениями части 4 статьи 23 Устава Иркутской области.

Исходя из положений статьи 4 Закона Иркутской области от 18 ноября 2009 года № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области», необходимость реализации предусмотренных проектом закона дополнительных функций министерств Иркутской области, потребует внесения соответствующих изменений в положения о таких органах, в связи с чем перечень правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием проекта закона приведен не полностью. Кроме того, проекты законов, предусматривающие основания, и (или) порядок, и (или) условия предоставления отдельным категориям граждан мер социальной поддержки, для реализации которых необходимо принятие нормативных правовых актов Правительства Иркутской области принимаются окончательно только после поступления в Законодательное Собрание Иркутской области информации Правительства Иркутской области о разработке проектов соответствующих нормативных правовых актов, содержащей подробное изложение основных нормативных предписаний и сроки принятия указанных нормативных правовых актов (статья 48 Закона № 1-оз). Соответствующая информация Правительства Иркутской области отсутствует.

К проекту закона имеются иные замечания редакционного, лингвистического и юридуко-технического характера, в том числе в части необходимости замены понятия «управления социальной защиты населения городов и районов Иркутской области» понятием «государственные учреждения Иркутской области, подведомственные министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области».

К. проекту закона также имеются замечания и предложения Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, Контрольно-счетной палаты Иркутской области, Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области. Учитывая изложенное проект закона требует существенной переработки с учетом поступивших к нему замечаний и предложений.

Начальник  
правового управления



01.12.21

М.В. Басов

Начальник отдела по законодательству  
об охране здоровья и социальной защите



Е.А. Аксенова

30.11.21