

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Иркутской области № ПЗ-445 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в Иркутской области»

Проект закона Иркутской области № ПЗ-445 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в Иркутской области» (далее – проект закона) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области Губернатором Иркутской области Левченко С.Г. (указ Губернатора Иркутской области от 10 декабря 2018 года № 255-уг).

Предметом правового регулирования проекта закона являются отношения, связанные с оказанием в Иркутской области государственной социальной помощи, в том числе на основании социального контракта, малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам.

В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, отнесена 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.

Согласно статье 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Подпунктом 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, социальной поддержки малоимущих граждан.

По указанным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты (пункт 3.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ).

Правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко

проживающим гражданам и иным категориям граждан установлены Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ).

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 не зависящим 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).

Проектом закона предлагается внести изменения в Закон Иркутской области № 73-ОЗ, которые в целом заключаются в следующем:

1) скорректированы объем и содержание объективных обстоятельств, не зависящих от получателей государственной социальной помощи, обуславливающих наличие у них дохода ниже величины прожиточного минимума, дающих право на получение государственной социальной помощи:

- расширен перечень таких обстоятельств;
- уточнены понятия «длительное лечение» и «дорогостоящее лечение»;

- исключен факт наступления чрезвычайной ситуации для получения государственной социальной помощи при утрате (повреждении) движимого имущества, повреждении или утрате (разрушении) жилого помещения;

2) установлены размеры государственной социальной помощи, оказываемой единовременно и ежемесячно на основании социального контракта, в зависимости от мероприятий, предусмотренных программой социальной адаптации и направленных на преодоление получателем государственной социальной помощи трудной жизненной ситуации;

3) скорректированы положения, касающиеся условий назначения государственной социальной помощи, в части:

- установления дополнительных условий назначения государственной социальной помощи на основании социального контракта;

- установления ограничения срока для обращения за назначением государственной социальной помощи в связи с потерей кормильца (не позднее одного года со дня потери кормильца);

4) скорректированы положения, касающиеся порядка назначения государственной социальной помощи, в части:

- замены субъекта, решением которого назначается государственная социальная помощь (вместо министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области – подведомственное ему государственное учреждение Иркутской области (далее также – учреждение));

- увеличения срока рассмотрения заявления о назначении государственной социальной помощи (с десяти до двадцати календарных дней со дня обращения);

5) в связи с корректировкой объема и содержания объективных обстоятельств, не зависящих от получателей государственной социальной помощи, обуславливающих наличие у них дохода ниже величины прожиточного минимума, внесены изменения в положения Закона Иркутской области № 73-ОЗ, определяющие документы, необходимые для назначения государственной социальной помощи;

6) расширен перечень оснований для принятия решения об отказе в назначении государственной социальной помощи;

7) в отношении порядка оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта:

- расширен перечень оснований для прекращения оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта;

- предусмотрено, что в случае прекращения оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта в связи с невыполнением получателем государственной социальной помощи мероприятий, предусмотренных программой социальной адаптации, суммы выплаченных социальных пособий на основании социального контракта подлежат возврату;

8) исключается возможность предоставления государственной социальной помощи в виде социального пособия путем выдачи денежных средств непосредственно получателю государственной социальной помощи.

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.

В перечень правовых актов Иркутской области, принятия, отмены, изменения либо признания утратившими силу которых потребует принятие проекта закона, необходимо включить:

1) постановление Правительства Иркутской области от 31 января 2014 года № 39-пп «Об установлении Порядка взаимодействия министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области с исполнительными органами государственной власти Иркутской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области при оказании государственной социальной помощи на основании социального контракта»;

2) постановление Правительства Иркутской области от 26 октября 2018 года № 770-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Труд и занятость» на 2019 – 2024 годы».

К проекту закона имеются следующие замечания и предложения.

1. Проектом закона (абзац шестой пункта 4 статьи 1) в два раза увеличивается срок рассмотрения заявления о назначении государственной социальной помощи (с десяти до двадцати календарных дней со дня обращения).

При этом, исходя из части 4 статьи 7 Закона Иркутской области № 73-ОЗ, в случае проведения дополнительной проверки и (или) комиссионного обследования представленных заявителем сведений срок рассмотрения заявления о назначении государственной социальной помощи может быть продлен не более чем на двадцать календарных дней (то есть, с учетом предлагаемых проектом закона изменений – до 40 календарных дней со дня обращения).

В вышеуказанные сроки заявитель уведомляется о назначении государственной социальной помощи или об отказе в ее назначении (часть 5 статьи 7 Закона Иркутской области № 73-ОЗ).

Законодательное закрепление предлагаемых сроков рассмотрения заявления о назначении государственной социальной помощи противоречит положениям части 3 статьи 8 Федерального закона № 178-ФЗ, в соответствии с которыми уведомление о назначении государственной социальной помощи или об отказе в ее назначении должно быть направлено в письменной форме заявителю органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания заявителя не позднее чем через 10 дней после обращения заявителя и представления им необходимых документов. В случае проведения дополнительной проверки (комиссионного обследования) сведений о доходах семьи (одиноко проживающего гражданина) окончательный ответ должен быть дан заявителю не позднее чем через 30 дней после подачи заявления.

Данная правовая позиция подтверждается судебной практикой высших судебных органов (в частности, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2013 года № 67-АПГ13-10).

На основании изложенного считаем необходимым исключить из проекта закона абзац шестой пункта 4 статьи 1.

2. Исходя из положений статьи 8 Закона Иркутской области № 73-ОЗ, для назначения государственной социальной помощи необходимы документы, подтверждающие, что наличие у получателя государственной социальной помощи дохода ниже величины прожиточного минимума обусловлено объективными обстоятельствами, не зависящими от него самого.

Такие документы перечислены в пункте 4 части 1 статьи 8 Закона Иркутской области № 73-ОЗ. Одновременно предусмотрено, что в иных случаях представляется акт комиссионного обследования.

Подпунктом «к» пункта 4 части 1 статьи 8 Закона Иркутской области № 73-ОЗ в редакции, предложенной проектом закона, предусматривается, что в иных случаях представляется акт комиссионного обследования и (или) иные документы, подтверждающие достоверность изложенных заявителем сведений в заявлении. При этом не решен вопрос о праве или обязанности представления гражданами таких документов.

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 в качестве коррупциогенного фактора, устанавливающего для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, обозначена широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц).

Полагаем, что формулировка «и (или) иные документы» может рассматриваться в качестве указанного коррупциогенного фактора.

В связи с изложенным представляется необходимым изложить абзац семнадцатый пункта 5 статьи 1 проекта закона в следующей редакции:

«к) в иных случаях – акт комиссионного обследования.».

3. Законом Иркутской области № 73-ОЗ к функциям министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области как уполномоченного органа отнесены, в том числе:

- принятие решения о назначении государственной социальной помощи или об отказе в ее назначении;
- подписание социального контракта;
- разработка программы социальной адаптации;
- принятие решения о прекращении оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта.

Проектом закона предлагается установить, что данные функции осуществляются государственными учреждениями Иркутской области,

подведомственными министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

Вместе с тем, исходя из части 1 статьи 8 Федерального закона № 178-ФЗ, государственная социальная помощь, в том числе на основании социального контракта, назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства либо месту пребывания малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина.

Кроме того, орган социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ:

- является стороной социального контракта;
- разрабатывает совместно с гражданином программу социальной адаптации;
- принимает решение о прекращении оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта.

Представляется необходимым обсудить вопрос о возможности внесения предлагаемых проектом закона изменений в указанной части при наличии изложенного правового регулирования в Федеральном законе № 178-ФЗ.

4. В Законе Иркутской области № 73-ОЗ (пункт 5 части 1 статьи 2) под дорогостоящим лечением понимается лечение, повлекшее расходы в размере не менее пятнадцати тысяч рублей.

Проектом закона (абзац четвертый пункта 1 статьи 1) данное понятие уточнено путем конкретизации, что это лечение, повлекшие расходы в размере не менее пятнадцати тысяч рублей на приобретение лекарственных препаратов для медицинского применения.

На основании пунктов 5, 8 статьи 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» под лечением понимается комплекс медицинских вмешательств (включая медицинские обследования и медицинские манипуляции), выполняемых по назначению медицинского работника, целью которых является устранение или облегчение проявлений заболевания или заболеваний либо состояний пациента, восстановление или улучшение его здоровья, трудоспособности и качества жизни.

Таким образом, лечение при получении гражданами платных медицинских услуг может повлечь за собой расходы не только на приобретение лекарственных препаратов для медицинского применения.

В связи с этим требуется оценка социальных последствий принятия решения, в результате которого значительно сужается категория граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи в связи с дорогостоящим лечением.

5. Проектом закона установлены размеры государственной социальной помощи, оказываемой одновременно и ежемесячно на основании социального контракта, в зависимости от мероприятий, предусмотренных программой социальной адаптации и направленных на преодоление получателем государственной социальной помощи трудной жизненной ситуации.

Одним из таких мероприятий, в частности, определены приобретение теплиц, посадочного материала, удобрений, специального инвентаря для развития садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Необходимо обратить внимание, что с 1 января 2019 года вступил в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым исключается понятие «дачное хозяйство» из законодательства Российской Федерации.

Кроме того, предлагается обсудить вопрос о соотносимости понятия «осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности», а также понятий:

- «изготовление швейных изделий, в том числе одежды с целью самообеспечения семьи»;

- «приобретение инструментов для осуществления любых видов ремонтных работ, изготовления мебели с целью самообеспечения семьи».

6. В целях соблюдения принципа ясности и недвусмысленности правовой нормы, обеспечения доступности понимания положений Закона Иркутской области № 73-ОЗ и исключения их неоднозначного толкования предлагается:

- абзац седьмой пункта 2 статьи 1 проекта закона после слов «устанавливается в социальном контракте» дополнить словами «по соглашению сторон с учетом содержания конкретной программы социальной адаптации»;

- абзац одиннадцатый пункта 7 статьи 1 проекта закона дополнить словами «в порядке, определенном социальным контрактом».

7. С учетом индивидуализированного заголовка статьи 8 Закона Иркутской области № 73-ОЗ («Документы, необходимые для назначения государственной социальной помощи»), предлагается абзац двадцатый пункта 5 статьи 1 проекта закона дополнить указанием на то, что для подтверждения условий, установленных частью 1¹ статьи 5 Закона Иркутской области № 73-ОЗ, представления документов не требуется.

К проекту закона также имеются иные замечания редакционного и лингвистического характера.

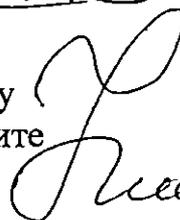
Учитывая изложенное, проект закона может быть рекомендован к принятию Законодательным Собранием Иркутской области в первом чтении.

И.о. начальника
правового управления



А.В. Константинов
21.01.19

Начальник отдела по законодательству
об охране здоровья и социальной защите



П.Е. Уткина
18.01.2019