

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ КАМЧАТСКОГО КРАЯ

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО ПРАВОВОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ КАМЧАТСКОГО КРАЯ

683001, г. Петропавловск-Камчатский, пл. Ленина, д. 1, каб. 452, тел. 42-02-19

№ 28 от 20 февраля 2021 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Камчатского края

"О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае государственным полномочием Камчатского края по оказанию государственной социальной помощи на основании социального контракта малоимущим гражданам, проживающим в Камчатском крае"

Рассмотрев проект закона Камчатского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае государственным полномочием Камчатского края по оказанию государственной социальной помощи малоимущим гражданам, проживающим в Камчатском крае" (далее – законопроект), внесенный Губернатором Камчатского края в порядке законодательной инициативы (исх. от 17.02.2021 № 01-03-37-17), отмечаем следующее.

Законопроектом предлагается наделить органы местного самоуправления государственным полномочием Камчатского края по оказанию на территории Камчатского края государственной социальной помощи на основании социального контракта семьям и одиноко проживающим гражданам, имеющим по независящим от них причинам среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Камчатском крае для соответствующих социально-демографических групп населения (далее также – государственное полномочие).

Согласно пункту "ж" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение.

Подпунктом 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" 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 пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

Таким образом, с учетом положений пункта 6 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" полагаем, что **государственное полномочие субъекта Российской Федерации по оказанию государственной социальной помощи на основании социального контракта малоимущим гражданам может быть передано законом субъекта Российской Федерации для осуществления органами местного самоуправления.**

Представленный законопроект разработан в пределах полномочий органов государственной власти Камчатского края.

Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) установлены **правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям граждан, предусмотренным настоящим Федеральным законом**, а также определяет порядок учета прав граждан на меры социальной защиты (поддержки),

социальные услуги, предоставляемые в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты, установленные законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Статьей 5 Федерального закона № 178-ФЗ определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи.

Согласно положениям названной статьи 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 настоящим Федеральным законом, в соответствии с целями, установленными настоящим Федеральным законом, а также разрабатывают и реализуют государственные региональные программы оказания гражданам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации, государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, социальных пособий и субсидий.

В соответствии с частью 1 статьи 8¹ Федерального закона № 178-ФЗ во взаимосвязи со статьей 7 названного Федерального закона к числу получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта отнесены малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, предусмотренные настоящим Федеральным законом, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем, положениями статьи 1 законопроекта устанавливается, что предметом регулирования настоящего Закона являются отношения, возникающие в связи с наделением органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае государственным полномочием Камчатского края по оказанию на территории Камчатского края государственной социальной помощи на основании социального контракта семьям и одиноко проживающим гражданам, имеющим по независящим от них причинам среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Камчатском крае для соответствующих социально-демографических групп населения.

Указанными положениями не дословно воспроизводятся соответствующие положения Федерального закона № 178-ФЗ в части определения субъектов, которым оказывается государственная социальная помощь на основании социального контракта.

Однако, в данном случае такая правовая произвольность не влечет за собой сужение категорий граждан, имеющих право на получение соответствующей социальной помощи, поскольку исходя из норм вышеуказанных федеральных законов *к получателям государственной социальной помощи на основании социального контракта относятся семьи и одиноко проживающие граждане, обладающие общим признаком, а именно наличием по независящим от них причинам среднедушевого дохода ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации*, который позволяет отнести такие семьи и граждан *к малоимущим*.

На основании изложенного, а также с учетом положений Федерального закона от 24.10.1997 № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 29.12.2020 № 473-ФЗ) **полагаем возможным согласиться с предложенной в статье 1 законопроекта формулировкой в части определения категории малоимущих граждан, которым оказывается государственная социальная помощь на основании социального контракта**, как не влекущей неблагоприятные последствия для потенциальных получателей указанной социальной помощи.

К законопроекту имеются замечания, заключающиеся в нижеследующем.

В соответствии с предложенным законопроектом наименованием *органы местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае наделяются государственным полномочием Камчатского края по оказанию государственной социальной помощи на основании социального контракта малоимущим гражданам, проживающим в Камчатском крае*. При этом формулировка "*малоимущие граждане*" раскрывается в статье 1 законопроекта, что полагаем оправданным.

Вместе с тем с учетом содержания законопроекта во взаимосвязи с положениями части 1 статьи 8 и статьи 8¹ Федерального закона № 178-ФЗ, согласно которым государственная социальная помощь, в том числе на основании социального контракта, назначается решением органа социальной защиты населения **по месту жительства или месту пребывания** малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина, полагаем, что слова "*проживающие в Камчатском крае*" в наименовании законопроекта подлежат исключению.

Аналогичное замечание имеется к статье 1 в части введенного сокращения "*малоимущие семьи, проживающие в Камчатском крае*", статье 3, части 2 статьи 8 законопроекта, а также к обозначению, наименованию и абзацу первому части 1 приложения к законопроекту.

Статьей 6 законопроекта устанавливаются полномочия органов государственной власти Камчатского края при осуществлении органами местного самоуправления государственного полномочия.

Частью 2 названной статьи определены **полномочия исполнительного органа государственной власти Камчатского края, уполномоченного в области оказания государственной социальной помощи**, который в дальнейшем в законопроекте именуется уполномоченный орган.

Следует отметить, что анализ постановлений Правительства Камчатского края, которыми утверждены положения об исполнительных органах государственной власти Камчатского края, свидетельствует о **неопределенности** указанной в абзаце первом части 2 статьи 6 законопроекта формулировки "**исполнительный орган государственной власти Камчатского края, уполномоченный в области оказания государственной социальной помощи**".

Так, согласно подпункту "б" пункта 13 части 2.1 Положения о Министерстве социального благополучия и семейной политики Камчатского края, утвержденного постановлением Правительства Камчатского края от 19.12.2008 № 423-П (далее – Положение), указанное Министерство **предоставляет региональную социальную доплату к пенсии и государственную социальную помощь на основании социального контракта**.

Вместе с тем, после принятия законопроекта **полномочие по предоставлению государственной социальной помощи на основании социального контракта будет осуществляться органами местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае, а Министерство социального благополучия и семейной политики Камчатского края соответственно прекратит реализацию данного полномочия, то есть фактически перестанет быть уполномоченным органом в области оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта.**

Более того, учитывая, что государственная социальная помощь предоставляется в различных формах, не исключена возможность осуществления части полномочий в области оказания государственной социальной помощи различными исполнительными органами государственной власти Камчатского края.

Таким образом, вышеуказанное свидетельствует о **невозможности определения конкретного исполнительного органа государственной**

власти Камчатского края, осуществляющего правоприменение в рамках реализации краевого закона.

В связи с этим рассматриваемые положения, полагаем, могут быть расценены как содержащие коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом "а" пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96), а именно, 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).

Одновременно отмечаем, что в законопроекте наряду с **формулировкой** "исполнительный орган государственной власти Камчатского края, уполномоченный в области оказания государственной социальной помощи", применяемой в отношении одного исполнительного органа государственной власти Камчатского края, используется также **полное официальное наименование** другого исполнительного органа государственной власти Камчатского края – **Министерство финансов Камчатского края**. Таким образом, в законопроекте отсутствует единство подходов при нормативном закреплении обозначения исполнительных органов государственной власти Камчатского края.

Обращаем внимание, что ранее в заключениях Главного управления по правовому обеспечению деятельности Законодательного Собрания Камчатского края на проекты законов Камчатского края, содержание аналогичные положения в части определения исполнительных органов государственной власти Камчатского края, приводилось детальное обоснование несостоятельности данного правового регулирования.

На основании изложенного считаем, что положения законопроекта, касающиеся упоминаемых в его тексте исполнительных органов государственной власти Камчатского края, нуждаются в корректировке.

Пунктом 5 части 1 статьи 7 законопроекта установлено **полномочие** органов местного самоуправления **по представлению отчетов об осуществлении государственного полномочия и использовании предоставленных для этого финансовых средств**, которое одновременно **содержит требования к сроку, периодичности и формам представления указанных отчетов.**

В связи с этим отмечаем, что частью 6 статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) установлены **требования к содержанию** федерального закона, **закона субъекта Российской Федерации, предусматривающим наделение**

органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

К числу таких требований относится **установление порядка отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданного им государственного полномочия** (пункт 5 части 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ).

Практическая реализация указанной федеральной нормы в аналогичных законах Камчатского края находит закрепление в качестве самостоятельной статьи, в связи с чем предлагаем дополнить законопроект **самостоятельной статьей, устанавливающей порядок отчетности об осуществлении государственного полномочия**, исключив из пункта 5 части 1 статьи 7 законопроекта положения, касающиеся срока, периодичности и форм представления указанной отчетности.

Обращаем внимание, что положениями части 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ не предусмотрено регулирование законом субъекта Российской Федерации, предусматривающим наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вопросов ответственности органов местного самоуправления за осуществлением переданных им отдельных государственных полномочий.

Учитывая, что данные вопросы урегулированы положениями части 3 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ и являются нормами прямого действия, полагаем целесообразным статью 10 законопроекта исключить.

Приложение к законопроекту содержит Методику определения общего объема субвенций, предоставляемых из краевого бюджета местным бюджетам для осуществления государственного полномочия Камчатского края по оказанию государственной социальной помощи на основании социального контракта малоимущим гражданам (далее – Методика), которая подготовлена с учетом требований пункта 2¹ статьи 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При этом отмечаем, что в абзацах втором и третьем части 2 Методики содержится показатель $C_{\text{ср}}^{\text{соц.контракт}_j}$, под которым понимается средний размер государственной социальной помощи по социальному контракту.

Исходя из указанного определения, а также с учетом информации, представленной в прилагаемых к законопроекту материалах, полагаем, что размер указанного показателя будет единым для Камчатского края без дифференциации по муниципальным образованиям в Камчатском крае.

В связи с этим в обозначении данного показателя необходимо исключить букву "j".

Также отмечаем, что в абзаце четвертом части 2 Методики предусмотрено, что показатель $\mathbf{C}^{\text{соц.контракт}_j}$ определяется по данным исполнительного органа государственной власти Камчатского края,

уполномоченного в области оказания государственной социальной помощи, на основании сведений органов местного самоуправления j-того муниципального образования.

Предложенная конструкция является дефектной, поскольку свидетельствует о множественности ее толкования в отношении данных (сведений), используемых при расчете размера субвенций местным бюджетам, в связи с чем абзац четвертый части 2 Методики требует уточнения.

Обращаем внимание, что изложенные в настоящем заключении замечания не носят исчерпывающего характера. К законопроекту имеются иные замечания правового, стилистического и технико-юридического характера, которые в настоящем заключении не приводятся.

На основании вышеизложенного законопроект может быть принят на очередной сессии Законодательного Собрания Камчатского края в первом чтении.

Заместитель руководителя аппарата –
начальник Главного управления по
правовому обеспечению деятельности
Законодательного Собрания
Камчатского края



И.Е. Медведева