

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634050
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: pr-radrs@tomsk.gov.ru

Начальнику Департамента
социальной защиты населения
Томской области

М.А.Киняйкиной

03.06.2019 № 26-724

на № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об экспертизе постановления Губернатора Томской области от 28.12.2012 № 191 «Об утверждении Порядка признания семьи нуждающейся в поддержке, назначения и выплаты ежемесячной денежной выплаты нуждающейся в поддержке семье, назначаемой в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет».

В соответствии с Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в 2019 году, утвержденным распоряжением Администрации Томской области от 25.01.2019 № 25-ра (далее – План экспертизы), Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент) на основании Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Томской области», провел экспертизу постановления Губернатора Томской области от 28.12.2012 № 191 «Об утверждении Порядка признания семьи нуждающейся в поддержке, назначения и выплаты ежемесячной денежной выплаты нуждающейся в поддержке семье, назначаемой в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет» (Собрание законодательства Томской области, 15.01.2013, № 1/1(90) (далее – Постановление № 191), разработанного Департаментом социальной защиты населения Томской области (далее – Разработчик), в целях выявления в Постановлении № 191 положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Томской области.

В ходе осуществления экспертизы Департаментом проводились публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности в период с 11 апреля по 22 мая 2019 года посредством размещения информации в разделе «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Экспертиза НПА» на официальном интернет-портале «Электронная Администрация Томской области» (www.tomsk.gov.ru) (далее - официальный сайт), а также путем направления запросов Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области, в Союз «Томская торгово-промышленная палата», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»,

Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», Союз «МПО работодателей Томской области», Ассоциация Бизнес-консультантов «Асиновский Бизнес-Центр».

По итогам публичных консультаций в отношении Постановления № 191 в адрес Департамента поступили замечания, предложения и мнения от Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области и Союза «Томская торгово-промышленная палата».

По результатам публичных консультаций все поступившие замечания, предложения и мнения были Департаментом рассмотрены и включены в сводку предложений (прилагается) с указанием сведений об их учете или причинах отклонения.

I. Описание действующего правового регулирования

В соответствии с подпунктом «ж» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении 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, которые не могут противоречить федеральным законам (части 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

На федеральном уровне регулирование указанных отношений основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется:

– Федеральным законом 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);

– Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (далее – Указ № 606).

Согласно абзацу 5 статьи 26.3.1 Федерального закона № 184-ФЗ 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 вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Пункт 2 Указа № 606 рекомендовал высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации установить до 1 июля 2012 г. нуждающимся в поддержке семьям ежемесячную денежную выплату в размере определенного в субъекте Российской Федерации прожиточного минимума для детей, назначаемую в случае рождения после 31 декабря 2012 г. третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет.

Во исполнение указанных федеральных норм Закон Томской области от 16 декабря 2004 № 253-ОЗ «О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей» (далее – Закон № 253-ОЗ), устанавливающий систему мер социальной поддержки семей, имеющих несовершеннолетних детей, в связи

с их рождением, обучением и воспитанием, обеспечивающих сохранение ранее достигнутого уровня социальной поддержки малоимущих семей, имеющих несовершеннолетних детей, в 2012 году был дополнен статьей 10.4, предусматривающей установление в Томской области дополнительной меры социальной поддержки семьи, нуждающейся в поддержке, при рождении третьего ребенка или последующих детей.

В соответствии с частью 4 статьи 10.4 Закона № 253-ОЗ было принято Постановление № 191 в целях утверждения Порядка признания семьи нуждающейся в поддержке, назначения и выплаты ежемесячной денежной выплаты.

Рассматриваемое Постановление принято более 6 лет назад, и с тех пор в него вносились изменения семь раз. Так, в 2013 году изменения были внесены в связи с поступившим экспертным заключением Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области № 128 от 08.02.2013, а в 2016 году изменения вносились Разработчиком дважды: в связи с поступившим письмом прокуратуры Томской области от 24.02.2016 № 21-13/1-2016, а также в связи с изменениями федерального законодательства. В частности, в статью 16 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» были внесены изменения, согласно которым субъектам Российской Федерации предоставлено право самим определять периодичность выплаты пособия на ребенка. Кроме того, размеры пособий на детей были определены в размерах с учетом их увеличения на индексы потребительских цен.

Постановлением № 191 в действующей редакции утвержден Порядок признания семьи нуждающейся в поддержке, назначения и выплаты ежемесячной денежной выплаты нуждающейся в поддержке семье, назначаемой в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет (далее – Порядок), которым определено следующее:

- закреплено понятие «семьи, нуждающейся в поддержке и приобретающей право на получение ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей, имеющих гражданство Российской Федерации, до достижения ребенком возраста трех лет»;

- определены условия выплаты ежемесячной денежной выплаты нуждающейся в поддержке семье;

- прописаны случаи для неназначения ежемесячной денежной выплаты;

- указаны документы, необходимые для назначения ежемесячной денежной выплаты;

- отмечены способы обращения за рассматриваемой мерой социальной поддержки;

- определены основания для отказа в назначении ежемесячной денежной выплаты;

- закреплены случаи прекращения выплаты.

Основными группами участников общественных отношений, чьи интересы затронуты действующим правовым регулированием, являются свыше 4000 семей, нуждающихся в поддержке, исполнительные органы государственной власти Томской области в регулируемой сфере деятельности, областные государственные казенные учреждения «Центр социальной поддержки населения», а также многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Для подготовки настоящего Заключения Разработчиком была предоставлена информация, характеризующая правоприменительную практику Постановления № 191, по следующим показателям:

1) Количество семей, признанных нуждающимися в поддержке, в соответствии с Постановлением № 191:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	I квартал 2019
1094	2356	3901	4507	4703	4736	4376

2) Количество семей, получивших ежемесячную денежную выплату, в соответствии с рассматриваемым Постановлением:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	I квартал 2019
1094	2356	3901	4507	4703	4736	4376

3) Количество заявлений, подаваемых для назначения ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной Постановлением № 191:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	I квартал 2019
1114	2391	3973	4684	4903	5152	1324

4) Количество отказов в назначении ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной Постановлением № 191:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	I квартал 2019
20	35	72	177	200	416	112

5) Объем финансовых средств, направленных на реализацию данного вида социальной поддержки (млн. руб.):

2013	2014	2015	2016	2017	2018	I квартал 2019
51,189	219,479	497,102	667,145	698,43	735,84	119,15

6) Размер ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной Постановлением № 191:

Год/Квартал	I	II	III	IV
2013	5038	5038	8124	8161
2014	8161	8462	9095	9095
2015	9095	10 666	10 666	11 265
2016	11 265	11 265	11 416	11 204
2017	11 204	10 758	11 251	11 553
2018	11 553	11 169	11 169	11 582
2019	11 582	11 731		

На основании анализа правоприменительной практики Разработчик отмечает, что основные категории семей, которым назначаются выплаты, - это семьи, в которых имеется трудоустроенный родитель, не занятый уходом за ребенком, и неполные семьи, в которых ребенок воспитывается одним родителем.

Относительно обращений и жалоб в связи с действием указанного нормативного правового акта, Разработчик отмечает, что вопросы о применении норм Порядка поступают от граждан из семей вышеуказанных категорий и связаны с подтверждением условий предъявляемых трудоспособному родителю, не занятому уходом за ребенком, на которого назначается ежемесячная денежная выплата, или условий, определяющих статус неполной семьи.

Относительно судебной практики, сложившейся за период действия Постановления № 191, Разработчик информации своевременно не представил

II. Результаты и выводы экспертизы

Вышеуказанная представленная Разработчиком информация свидетельствует о практической значимости Постановления № 191. Положения рассматриваемого нормативного правового акта направлены на регулирование отношений, связанных с социальной защитой, включая социальное обеспечение, семей, нуждающихся в поддержке. Отрицательных последствий применения Постановления № 191 не выявлено.

Участники публичных консультаций отмечали, что сильной стороной действующего правового регулирования является защита прав и интересов детей в возрасте до 3-х лет на социальную материальную поддержку, а также возможность применения на территории Томской области единого подхода к процедуре признания семьи, в которой после 31.12.2012 появился третий ребенок, нуждающейся в поддержке и к предоставлению ежемесячной денежной выплаты такой семье.

1. С инициативой включения Постановления № 191 в План экспертизы выступил Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области, указав, что норма подпункта 1 пункта 2 Порядка не позволяет индивидуальным предпринимателям, которые соответствуют критериям и условиям, установленным Порядком, являться получателем социальной поддержки, на получение которых имеют право иные жители Томской области.

Большинством представителей от Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», принявших участие в публичных консультациях, предложение Уполномоченного по защите прав предпринимателей Томской области о необходимости включения индивидуальных предпринимателей, соответствующих критериям и условиям, предусмотренных Порядком, в перечень возможных получателей указанной меры поддержки, поддерживается.

Администрация Кривошеинского сельского поселения сообщает, что применение на практике нормативного правового акта для категории «индивидуальные предприниматели» сельского поселения будет актуально и востребовано. Администрация городского округа Стрежевой отмечает, что исключение индивидуальных предпринимателей из области правового регулирования не позволит семьям, в которых одним из родителей является индивидуальным предпринимателем, и нуждающимся в социальной поддержке, получить такую поддержку. Администрация Первомайского района называет отсутствие возможности реализации семьей индивидуального предпринимателя права на получение субсидии необоснованным административным барьером.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области указывает, что содержащиеся в подпункте 1 пункта 2 Порядка положения, лишаящие нуждающихся в социальной поддержке семей индивидуальных предпринимателей права на получение субсидии, косвенно влияют на ведение предпринимательской деятельности и формирование благоприятного инвестиционного климата в регионе. Так, индивидуальному предпринимателю для получения указанной субсидии необходимо изменить статус и начать официально осуществлять работу по найму (подряду) или оформить документы в качестве безработного, что может привести к развитию «теневого» бизнеса.

При этом участниками публичных консультаций предлагаются несколько вариантов возможных изменений подпункта 1 пункта 2 Порядка:

1) Администрация городского округа Стрежевой предлагает дополнить подпункт 1 пункта 2 Порядка абзацем, предусматривающим предоставление выплаты семье, в которой трудоспособный родитель осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица при соблюдении таким лицом требований Федерального закона от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-

кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» и/или пункта 2 статьи 861 Гражданского кодекса Российской Федерации.

2) Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области предлагает подпункт 1 пункта 2 Порядка дополнить абзацем и) следующего содержания:

«и) зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя в установленном законом порядке».

Сам Разработчик относительно вопроса о включении индивидуальных предпринимателей, соответствующих критериям и условиям, предусмотренных Порядком, в перечень возможных получателей меры социальной поддержки сообщает, что объем бюджетных ассигнований на реализацию ежемесячной денежной выплаты ежегодно растет и составляет более 59 % от средств областного бюджета, выделенных на предоставление мер социальной поддержки семьям с детьми. При этом Томская область не включена в перечень субъектов Российской Федерации, в отношении которых осуществляется софинансирование на ежемесячную денежную выплату за счет средств федерального бюджета. Введение дополнительных условий предоставления ежемесячной денежной выплаты повлечет за собой увеличение расходов областного бюджета на указанную выплату за счет расширения круга получателей. Дополнительный источник средств в областном бюджете для этих целей в настоящее время отсутствует.

Вместе с тем указывает, что в случае если, семья, в которой один из родителей является индивидуальным предпринимателем, соответствует условиям, предусмотренным пунктом 2 Порядка, право на ежемесячную денежную выплату имеется. Добавляя при этом, что отсутствие права на ежемесячную денежную выплату не лишает семью права на другие меры социальной поддержки на детей.

Основываясь на мнении Разработчика, что право на ежемесячную денежную выплату у семьи, в которой один из родителей является индивидуальным предпринимателем, соответствует условиям, предусмотренным Порядком, присутствует, предлагаем Разработчику рассмотреть вопрос о внесении изменений в подпункт 1 пункта 2 Порядка, дополнив условием о возможности получения ежемесячной денежной выплаты индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным в установленном порядке.

2. Департамент поддерживает замечание, высказанное Администрацией Первомайского района и Администрацией Асиновского городского поселения, о том, что в подпункте 2 пункта 11 Постановления № 191 в качестве основания для отказа в назначении ежемесячной денежной выплаты закреплено непредставление заявителем документов, перечисленных в пункте 5 Порядка и непоступление запрошенных в рамках межведомственного взаимодействия документов, перечисленных в пункте 7 настоящего Порядка. Указанные участники публичных консультаций считают данное основание необоснованным в части отказа в назначении ежемесячной денежной выплаты в связи с непоступлением запрошенных в рамках межведомственного информационного взаимодействия соответствующих документов. Такое основание нарушает права заявителей, так как напрямую от них не зависит, не соотносимо с условиями предоставления данной меры социальной поддержки.

Предлагаем Разработчику скорректировать подпункт 2 пункта 11 Порядка.

3. В рамках публичных консультаций Администрация Асиновского городского поселения отмечает, что Пункт 2 Порядка регламентирует условия при соблюдении одного из которых, семье может быть предоставлена ежемесячная денежная выплата. Пунктом 5 Порядка регламентированы документы, которые необходимо представить для получения данной выплаты. Однако, из данных документов не представляется возможным установить соответствует ли заявитель условиям предоставления субсидии.

Предлагаем Разработчику рассмотреть указанное замечание и по возможности пересмотреть пункт 5 Порядка.

4. Администрация городского округа Стрежевой указывает, что подпункт 3 пункта 5 Порядка содержит обременительное для заявителя требование – предоставить справку о составе семьи. Положения Порядка не учитывают решение пункта 5 раздела III Протокола заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 08.11.2016 № 143, согласно которому из нормативных правовых актов необходимо исключить требования о предоставлении документов, содержащих сведения о лицах, проживающих совместно с заявителем, и родственных связях между данными лицами и заявителем, предусмотрев получение указанной информации с 1 января 2019 года в порядке межведомственного взаимодействия.

Полагаем, что Разработчику следует изучить указанный Протокол, а также опыт субъектов Российской Федерации при внесении изменений в Постановление № 191.

5. Департамент поддерживает мнение Администрации Первомайского района о необходимости в пункте 19 Порядка скорректировать отсылочные нормы, так как невозможно устранить обстоятельства, указанные в подпунктах 2) и 3) пункта 15 Порядка.

Предлагаем Разработчику слова «подпунктах 1) - 4) настоящего Порядка» заменить словами «подпунктах 1), 4) настоящего Порядка».

В рамках публичных консультаций участниками, помимо замечаний, были высказаны и предложения к рассматриваемому правовому акту:

1. Администрация городского округа Стрежевой предлагает дополнить пункт 15 Порядка нормой, предусматривающей прекращение денежной выплаты в случае нарушения родителем - индивидуальным предпринимателем требований, предусмотренных Федеральным законом от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» и/или пунктом 2 статьи 861 ГК РФ, выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий Федеральной налоговой службой.

2. Администрация Первомайского района предлагает абзац первый пункта 1 Постановления № 191 изложить в следующей редакции:

«1. Семей, нуждающейся в поддержке и приобретающей право на получение ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей, имеющих гражданство Российской Федерации, до достижения ребенком возраста трех лет, признается семья, проживающая на территории Томской области, среднедушевой доход которой на день обращения за социальной поддержкой не превышает величины прожиточного минимума на душу населения в Томской области, установленный на день обращения за назначением выплаты, в которой родители не лишены родительских прав (ограничены в правах) на первого ребенка и последующих детей.»

Однако, Департамент обращает внимание, что данное предложение может быть учтено Разработчиком только частично, поскольку согласно Закону № 253-ОЗ «О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей» формулировка «утвержденной в установленном порядке» относится не к среднедушевому доходу, а к величине прожиточного минимума на душу населения в Томской области, которая в соответствии с частью 2 статьи 10.4 Указанного областного закона ежеквартально устанавливается Губернатором Томской области.

3. Департамент предлагает в целях исключения персонификации замещаемых должностей исключить в пунктах 2 и 3 Постановления № 191 слова «(Севостьянов)», «(Трифопова)».

4. Департамент отмечает, что к проекту акта имеются также замечания юридико-технического характера: требуется корректировка отсылочной нормы в пункте 9 Порядка; в пункте 7 Порядка нарушена иерархичность расположения структурных единиц нормы; в пунктах 15,18,19 содержится отсылка на подпункты 1), 2) пункта 3 Порядка, при этом сам пункт 3 Порядка других подразделом и не предусматривает.

5. При подготовке настоящего Заключения Департаментом был проведен анализ действующего законодательства субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере, который показал, что в большинстве регионов России в соответствии с Указом № 606 установлена ежемесячная денежная выплата в размере определенного в субъекте прожиточного минимума для детей, назначаемая в случае рождения после 31 декабря 2012 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет.

При выборочном анализе Правил признания семьи нуждающейся в поддержке, назначения и выплаты ежемесячной денежной выплаты, принятых в субъектах Российской Федерации, Департаментом установлено, что в нормативных правовых актах регионов России не встречается закрепление возможности получения социальной поддержки от осуществления определенного рода деятельности одним из родителей семьи, нуждающейся в поддержке, как это предусмотрено в пункте 2 рассматриваемого Порядка.

Предлагаем Разработчику более детально изучить практику других субъектов Российской Федерации, оценить возможные варианты совершенствования правового регулирования для Томской области, и при необходимости, а также с учетом сложившейся правоприменительной практики внести изменения в Постановление № 191.

По результатам проведенной экспертизы Департамент считает, что регулирование, предусмотренное Постановлением № 191, актуально для регулирования отношений, связанных с проводимой на территории Российской Федерации демографической политикой.

Однако в рассматриваемом правовом акте усматриваются положения, вводящие запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности.

Полагаем, что Разработчику следует изучить представленную в настоящем Заключении информацию, опыт субъектов Российской Федерации, сложившуюся правоприменительную практику рассматриваемого правового регулирования и рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в Постановление № 191.

Информацию о результатах рассмотрения настоящего заключения необходимо представить в Департамент не позднее 20 рабочих дней со дня получения заключения.

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

Начальник департамента



Р.С.Радзивил