



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон Пермской области "О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках), по оплате жилищно-коммунальных услуг"

09.04.2010

№ 61

Аналитическая записка подготовлена по поручению заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Шулькина И.Г. от 08.04.2010 № 1188-10/07 на основе материалов законопроекта, представленного и.о. губернатора Пермского края Сухих В.А. (письмо от 06.04.2010 № И 01-19-04).

Законопроект подготовлен с целью правового обеспечения **изменения формы предоставления** мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг **педагогическим работникам** образовательных учреждений и пенсионерам системы образования, работающим и проживающим в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках).

Действующий Закон Пермской области от 30.11.2004 № 1845-395 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках), по оплате жилищно-коммунальных услуг» в ред. от 30.12.2008 (далее – Закон) устанавливает меры социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг в различных формах:

- освобождение от оплаты жилого помещения, отопления и освещения жилого помещения в домах независимо от вида жилищного фонда педагогических работников образовательных учреждений, пенсионеров системы образования и проживающих совместно с ними членов их семей;

- денежная выплата и денежная компенсация на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям

работников, работающих в областных государственных и муниципальных бюджетных учреждениях системы государственной ветеринарной службы, культуры и искусства, кинематографии, социальной защиты населения, здравоохранения и проживающих совместно с ними членов их семей (перечень должностей, замещение которых дает право на получение мер социальной поддержки, содержится в Законе); педагогическим работникам, отнесенным к данной категории работников в соответствии с законодательством Российской Федерации, работающим в областных государственных и муниципальных бюджетных учреждениях системы культуры и искусства, кинематографии, социальной защиты населения, здравоохранения и проживающих совместно с ними членов их семей.

Законопроектом предлагается педагогическим работникам и пенсионерам системы образования заменить натуральную льготу на оплату жилищно-коммунальных услуг на **денежную компенсацию** на оплату:

- жилого помещения (наем жилого помещения, содержание и ремонт (текущий) жилого помещения);

- отдельных видов коммунальных услуг (отопление-теплоснабжение, твердое топливо, электроснабжение в части освещения, электроснабжение в части отопления жилого помещения от электрокотлов и электронагревательных установок, газоснабжения в части отопления жилого помещения от газовых приборов).

Размер денежной компенсации устанавливается исходя из:

- фактически занимаемой педагогическим работником, пенсионером системы образования общей площади жилого помещения;

- тарифов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг для населения, утвержденных в установленном порядке;

- объема потребляемых услуг электроснабжения для освещения жилых помещений, определяемого исходя из нормативов потребления коммунальных услуг по электроснабжению, утвержденных в установленном порядке, но не выше фактических расходов;

- объема потребляемых услуг отопления (теплоснабжения); объема потребляемых услуг электроснабжения для отопления жилых помещений, определяемого по показаниям приборов учета; объема потребляемых услуг газоснабжения для отопления жилых помещений, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии – исходя из нормативов потребления услуг газоснабжения на отопление жилых помещений, утвержденных в установленном порядке.

Срок действия законопроекта ограничен до **31 декабря 2012** вместо 31 декабря 2010 года по действующему Закону.

Законом Пермского края от 17.12.2009 № 560-ПК «О бюджете Пермского края на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» на реализацию в 2010 году мер социальной поддержки по оплате жилищно-

коммунальных услуг отдельным категориям граждан, работающим и проживающим в сельской местности, предусмотрено **400 808,8** тыс. рублей.

По расчетам авторов, в случае принятия законопроекта дополнительная потребность в средствах краевого бюджета на выплату денежной компенсации педагогическим работникам, пенсионерам системы образования на 6 месяцев 2010 года составит **25 409,5** тыс. рублей на возмещение педагогическим работникам, пенсионерам системы образования сумм НДС и **2 498,6** тыс. рублей на доставку денежной компенсации расходов граждан на предоставление мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в пределах 1,5 % выплаченных сумм в соответствии с пунктом 7 статьи 2 законопроекта.

Таким образом, общий объем **дополнительных расходов** краевого бюджета в 2010 году составит **27 908,1** тыс. рублей, а все расходы краевого бюджета на предоставление данной меры социальной поддержки в 2010 году составят **428 716,9** тыс. рублей, что **на 6,96 % больше** запланированных в настоящее время на эти цели средств.

Кроме вышеперечисленного, законопроектом вносятся следующие **изменения:**

- действие Закона распространяется на территорию Пермского края в целях создания единого правового пространства;

- приводятся в соответствие изменившемуся федеральному и региональному законодательству следующие термины и понятия:

- «жилищно-коммунальные услуги» заменяется на «жилого помещения и коммунальных услуг» в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации;

- «областные государственные и муниципальные бюджетные учреждения» заменяется на «государственные и муниципальные бюджетные учреждения Пермского края»;

- уточняется перечень коммунальных услуг, подлежащих оплате за счет предоставления денежных выплат и денежных компенсаций, предоставляемых гражданам за исключением педагогическим работникам и пенсионерам системы образования (абзац 3 пункта 1 статьи 3).

Необходимость внесения законопроекта обосновывается авторами следующим.

Предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в **денежной форме** предусмотрено Федеральным законом от 22 августа 2004 № **122-ФЗ** «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федеральным

законом от 21 июля 2007 № **185-ФЗ** «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Наличие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, предусматривающих предоставление установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации мер социальной поддержки гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме (в том числе путем перечисления средств на предоставление таких мер на имеющиеся или открываемые гражданами банковские счета) является одним из условий предоставления финансовой поддержки Пермскому краю на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

На эти цели Пермский край получил 5 149,5 млн. рублей, в том числе 4 629 млн. рублей.

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 14 Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» субъекты Российской Федерации должны принять нормативные правовые акты, предусматривающие предоставление установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации мер социальной поддержки гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме.

Вместе с тем, считаем необходимым отметить несколько **проблемных моментов**, которые следует учитывать при рассмотрении данного законопроекта.

1. **Право педагогических работников** на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности является федеральной нормой социальной поддержки в виде **натуральных льгот** и установлена статьей 55 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Законопроектом предлагается предоставлять денежную компенсацию педагогическим работникам и пенсионерам государственных и муниципальных образовательных учреждений, что, в конечном итоге, будет означать получение денежной компенсации и последующее внесение **платы** сельскими специалистами за жилое помещение и коммунальные услуги.

Следует учитывать, что Верховный Суд Российской Федерации уже выносил определение (от 15.02.2006 по делу № 44-Г05-39), в котором субъектам Российской Федерации предложено установить размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки работникам образования, учитываемых в межбюджетных отношениях, участниками которых граждане не являются.

Данный аспект требует дополнительной юридической проработки.

2. Предусмотренная законопроектом монетизация натуральных льгот педагогическим работникам и пенсионерам государственных и муниципальных образовательных учреждений создаст разные условия предоставления денежных выплат сельским специалистам, проживающим на одной территории, являющихся соседями по месту жительства и работающим иногда в одних и тех же учреждениях.

Размер денежной компенсации педагогическим работникам и пенсионерам системы образования устанавливается исходя из **фактически** занимаемой общей площади жилого помещения и **объема фактически потребляемых** коммунальных услуг, определяемых по показаниям приборов учета.

Размер денежной выплаты сельским специалистам, работающим в учреждениях системы государственной ветеринарной службы, культуры и искусства, кинематографии, социальной защиты населения, здравоохранения устанавливается исходя из **социальной нормы** площади жилого помещения, установленной законодательством Пермского края, и **нормативов потребления** коммунальных услуг, установленных органами местного самоуправления

С одной стороны разный подход к предоставлению мер социальной поддержки в виде денежных выплат сельским специалистам обоснован нормами федерального законодательства.

В соответствии со статьей 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» педагогические работники имеют право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности.

В отношении остальных сельских специалистов на федеральном уровне изменилось правовое регулирование предоставления льгот. Федеральным законом № 122 от 22.08.2004 установлены нормы, дающие право субъектам Российской Федерации самостоятельно определять меры социальной поддержки данным категориям граждан.

Каких-либо норм, устанавливающих бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением этим категориям граждан Федеральными законами не предусмотрено.

С другой стороны разный подход к предоставлению мер социальной поддержки в виде денежных выплат сельским специалистам определяет разный бытовой уклад и, соответственно, разные экономические условия их жизни в части коммунального жизнеобеспечения.

Отрицательное последствие указанного неравенства проявится в увеличении социальной напряженности среди сельских специалистов и, как результат, в увеличении количества обращений в государственные органы власти Пермского края по данному вопросу.

3. Законопроектом предусматриваются **разные по составу** коммунальные услуги, учитываемые при предоставлении денежных выплат

и денежных компенсаций педагогическим работникам и пенсионерам системы образования и другим категориям сельских специалистов.

Социальная поддержка педагогических работников и пенсионеров системы образования, проживающих в домах независимо от вида жилищного фонда, предусматривает получение денежных компенсаций на оплату отопления (теплоснабжения), твердого топлива, а также *электроснабжения* в части отопления жилого помещения от электрокотлов и электронагревательных установок и *газоснабжения* в части отопления жилого помещения от газовых приборов.

Для других категорий сельских специалистов социальная поддержка предусмотрена на получение денежной выплаты и денежной компенсации только на оплату отопления (теплоснабжения) и твердого топлива.

Указанное неравенство в праве на получение социальной поддержки на оплату жилого помещения и отдельных видов коммунальных услуг по обогреву жилых помещений может также привести к отрицательным последствиям и вызвать недовольство проводимой в Пермском крае монетизацией натуральных льгот.

4. В действующем Законе денежная выплата и денежная компенсация рассчитывается на оплату услуг по *содержанию и ремонту* жилого помещения (абзац 2 пункт 1 статьи 3).

Законопроектом для этих же целей предусматривается учитывать *содержание и ремонт (текущий)* жилого помещения.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации структура платы за содержание и ремонт жилого помещения включает в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме. Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме проводится за счет собственника жилищного фонда.

Структура предлагаемой законопроектом платы за *содержание и ремонт (текущий)* жилого помещения не указана и причина внесения данного изменения в пояснительной записке не обоснована.

5. В настоящее время в Пермском крае проводится реформирование сети бюджетных учреждений, в том числе преобразование организаций бюджетного сектора в *автономные учреждения*.

Согласно части 2 статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным или автономным учреждением.

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономное учреждение может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. Решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия

государственного или муниципального учреждения (часть 4 статьи 5 этого же Закона).

Вместе с тем, при преобразовании сельских бюджетных учреждений в автономные работники **теряют право на меры социальной поддержки** по оплате жилищно-коммунальных услуг в условиях, когда характер работы и социально-экономическое положение остаются прежними. Данное обстоятельство является одним из сдерживающих факторов реформирования сети государственных и муниципальных бюджетных учреждений в сельской местности.

По нашему мнению следует распространить действие законопроекта на сельских специалистов, работающих в автономных учреждениях.

6. В соответствии с пунктом г части 2 статьи 3 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 7-ПК «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края» при внесении законопроекта на рассмотрение Законодательного Собрания субъектом права законодательной инициативы должен быть представлен перечень законов Пермского края (Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа), требующих внесения изменений, дополнений или отмены в случае принятия закона.

Указанный перечень отсутствует в представленном комплекте документов. Между тем изменение механизма предоставления льгот сельским педагогам потребует отмены Закона Пермского края от 08.11.2007 № 136-ПК «О возмещении расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам».

В целом принятие в Пермском крае закона о замене натуральной формы на денежную мер социальной поддержки на оплату жилого помещения и коммунальных услуг педагогическим работникам и пенсионерам системы образования **актуально**.

Положительные экономические последствия законопроекта будут заключаться в создании правовых условий освоения денежных средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, выделенных в качестве финансовой поддержки Пермскому краю на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

Начальник управления,
государственный советник
Российской Федерации 1 класса

З.Б.Лукияненко