



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311
Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

30.10.2019 № 5830-1/19-22-0-3

На № _____ от _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О финансировании за счет средств областного бюджета Ленинградской области расходов, связанных с осуществлением полномочий Ленинградской области по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в Ленинградской области, и расходов, связанных с реализацией возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в Ленинградской области»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
О.А. Петровым

Правовое управление, изучив представленный проект областного закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с формальным соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроект предусматривает внесение изменений в областной закон от 21 ноября 2014 года № 80-оз «О финансировании за счет средств областного бюджета Ленинградской области расходов, связанных с осуществлением полномочий Ленинградской области по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в Ленинградской области, и расходов, связанных с реализацией возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в Ленинградской области» (далее – областной закон № 80-оз).

Областным законом № 80-оз определены направления, по которым осуществляется финансирование (за счет средств областного бюджета Ленинградской области) расходов, связанных с реализацией возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на территории Ленинградской области.

Законопроектом предлагается расширить перечень указанных направлений, определив, что за счет средств областного бюджета Ленинградской области также осуществляется **выплата ежемесячных денежных субсидий – пособий** отдельным категориям сотрудников и работников территориальных подразделений Главного управления Министерства внутренних дел России по г.Санкт-Петербургу и Ленинградской области, дислоцированных на территории Ленинградской области.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, правовой основой для принятия решения о его внесении является часть 2 статьи 47 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ), в соответствии с которой **органы государственной власти субъектов Российской Федерации** и органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации **вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности**. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

К законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

Используемое в тексте законопроекта словосочетание **«ежемесячные денежные субсидии – пособия»** не позволяет четко определить правовой характер предусматриваемых выплат.

Говоря о первой части данного словосочетания (**«субсидия»**), следует отметить, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ) понятие «субсидия» используется в нескольких значениях.

Во-первых, в соответствии со статьей 41 БК РФ субсидия рассматривается в качестве одного из видов неналоговых доходов бюджета – безвозмездных поступлений денежных средств в бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (**«межбюджетные субсидии»**).

Так, например, статьей 138.1 БК РФ предусмотрено, что под субсидиями федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации **в целях софинансирования исполнения расходных обязательств Российской Федерации**, возникающих при выполнении полномочий, отнесенных к компетенции органов государственной власти Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами. Цели и условия предоставления и расходования субсидий федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации **устанавливаются соглашениями** между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, заключаемыми в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Следует отметить, что законопроект не содержит положений, которые указывали бы на то, какие конкретно расходные обязательства Российской

Федерации предлагается дополнительно финансировать посредством предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области. Не дает ответа на этот вопрос и пояснительная записка к законопроекту. Документы, являющиеся приложениями к законопроекту, также не содержат информации о необходимости заключения каких-либо соглашений между ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и Правительством Ленинградской области.

Соответственно, понятие «субсидия», используемое в тексте законопроекта, не может применяться в значении, определенном статьей 138.1 БК РФ.

Во-вторых, статьей 78 БК РФ предусматривается возможность предоставления субсидий, в том числе, физическим лицам.

Однако в данной статье речь идет о предоставлении денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе **физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.** Нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий указанным физическим лицам, должны, в частности, определять **категории и (или) критерии отбора** физических лиц, имеющих право на получение субсидий.

Сравнительный анализ указанной статьи и положений законопроекта позволяет сделать вывод о том, что **понятие «субсидия», используемое в тексте законопроекта, также не может применяться в значении, определенном статьей 78 БК РФ.**

Следует отметить, что статьей 69 БК РФ определен закрытый перечень видов бюджетных ассигнований, к числу которых относятся, в частности, ранее упомянутые субсидии физическим лицам, а также **ассигнования на социальное обеспечение населения.**

Анализ второй части используемого в законопроекте словосочетания «ежемесячные денежные субсидии – **пособия**» позволяет сделать вывод о том, что предусматриваемые законопроектом выплаты являются **социальными** по своей природе.

Из анализа норм подпункта 24 пункта 2, пунктов 3.1 и 5 статьи 26.3, статьи 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» следует, что **органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе установить за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки для отдельных категорий граждан, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.**

Подпункт 24 пункта 2 статьи 26.3 указанного Федерального закона **не относит сотрудников полиции к числу граждан, вопросы социальной**

поддержки которых вправе решать органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопросы предоставления мер социальной поддержки сотрудникам полиции урегулированы Федеральным законом № 3-ФЗ.

Так, частью 1 статьи 47 Федерального закона № 3-ФЗ определено, что финансовое обеспечение деятельности полиции, **включая гарантии социальной защиты сотрудников полиции, выплат и компенсаций, предоставляемых (выплачиваемых) сотрудникам полиции, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, в соответствии с законодательством Российской Федерации, является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета.**

При этом согласно части 2 статьи 47 указанного федерального закона, на которую ссылается инициатор законопроекта в пояснительной записке, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять расходы **лишь на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.**

Положений, которые позволяли бы ответить на вопрос, какие именно выполняемые полицией функции требуют дополнительного финансирования из средств областного бюджета Ленинградской области, законопроект не содержит.

Можно предположить, что речь в нем фактически идет о дополнительном финансировании сотрудников полиции за счет средств областного бюджета Ленинградской области.

Следует отметить, что такая возможность существовала до проведения реформы органов внутренних дел, то есть до принятия Федерального закона № 3-ФЗ.

В частности, статьей 7 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» было предусмотрено особое правовое положение милиции общественной безопасности, которая находилась в одновременном подчинении как Министерства внутренних дел Российской Федерации, так и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого, финансирование милиции осуществлялось не только за счет средств федерального бюджета, но и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (статья 35 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции»).

В настоящее время полиция, согласно статье 4 Федерального закона № 3-ФЗ, является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководство деятельностью которой осуществляют в пределах своей компетенции руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и руководители подразделений полиции.

С учетом изложенного финансовое обеспечение деятельности полиции, осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Верховный Суд Российской Федерации в определении от 6 ноября 2013 года № 81-АПГ13-7 по делу об оспаривании отдельных положений Закона Кемеровской области от 27 января 2005 года № 15-оз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан», которым были установлены меры социальной поддержки в отношении сотрудников полиции (право на бесплатный проезд на транспорте в городском сообщении), указал следующее: **«органы государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе осуществлять за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации расходы на финансовое обеспечение гарантий социальной защиты сотрудников полиции, поскольку данное обеспечение осуществляется исключительно за счет средств федерального бюджета».**

Безотносительно к изложенным выше замечаниям необходимо отметить следующее: поскольку статьей 2 законопроекта определено, что он вступает в силу с 1 января 2020 года, для его реализации потребуются внесение соответствующих изменений в областной закон об областном бюджете Ленинградской области.

В качестве дополнения правовое управление обращает внимание на то, что в финансово-экономическом обосновании к законопроекту говорится о выделении субсидий для 2 125 сотрудников и работников территориальных подразделений ГУ МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, однако при этом ни в указанном приложении, ни в пояснительной записке к законопроекту не содержится информации о том, о каких конкретно категориях сотрудников и работников идет речь, равно как не содержится и информации, обосновывающей необходимость дополнительного финансирования указанных лиц из областного бюджета Ленинградской области.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области – начальник
правового управления



Д.В. Малкин