



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

24.09.2020 № 4279-1/20-22-0-5

На № _____ от _____

Заключение

на проект областного закона «О финансировании за счет средств областного бюджета Ленинградской области расходов, связанных с мерами социальной поддержки для отдельных категорий лиц»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
О.А. Петровым

Правовое управление, рассмотрев проект областного закона «О финансировании за счет средств областного бюджета Ленинградской области расходов, связанных с мерами социальной поддержки для отдельных категорий лиц» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается предусмотреть финансирование за счет средств областного бюджета Ленинградской области единовременных выплат работникам федерального казенного учреждения «Военный комиссариат Ленинградской области» (далее также – военный комиссариат Ленинградской области) по итогам весеннего и осеннего призывов граждан на военную службу в размере 10 000 рублей каждому, путем предоставления военному комиссариату Ленинградской области субсидии.

Согласно пояснительной записке законопроект разработан в целях оказания дополнительных мер социальной поддержки работникам военного комиссариата Ленинградской области в виде единовременных выплат, осуществляемых два раза в год по итогам весеннего и осеннего призывов граждан на военную службу.

Оценивая концепцию законопроекта, отмечаем следующее.

Исходя из содержания законопроекта, фактически им устанавливаются новые расходные обязательства Ленинградской области по осуществлению

единовременных выплат работникам федерального казенного учреждения «Военный комиссариат Ленинградской области».

По мнению разработчика законопроекта, данные выплаты относятся к дополнительным мерам социальной поддержки, устанавливаемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках части третьей статьи 26³⁻¹ 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).

Следует отметить, что подпункт 24 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ, регулирующий полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств регионального бюджета, по решению вопросов социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан, не относит работников военных комиссариатов к числу граждан, вопросы социальной поддержки которых вправе решать органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем федеральный законодатель предоставил органам государственной власти субъекта Российской Федерации право устанавливать за счет средств своего бюджета (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, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (часть третья статьи 26³⁻¹ Федерального закона № 184-ФЗ). Финансирование указанных полномочий не является обязанностью субъекта Российской Федерации, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета (часть четвертая данной статьи).

При этом органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять расходы на решение вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих материальных ресурсов и средств бюджета субъекта Российской Федерации (абзац седьмой пункта 1 статьи 26¹⁴ Федерального закона № 184-ФЗ).

Исходя из вышеприведенных законоположений в их взаимосвязи, а также положений пункта 1 статьи 85 и статьи 31 Бюджетного кодекса

Российской Федерации субъект Российской Федерации вправе самостоятельно определять категории граждан, которым предоставляются установленные региональным законодательством меры социальной поддержки за счет средств собственного бюджета (см., например, апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2016 года № 117-АПГ16-4, от 27 марта 2019 года № 50-АПА19-2).

При этом органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять расходы на решение вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами.

Вместе с тем отмечаем, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 декабря 2012 года № 1609 «Об утверждении Положения о военных комиссариатах» **военные комиссариаты являются территориальными органами Министерства обороны Российской Федерации.** Финансирование расходов военных комиссариатов осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий год Министерству обороны Российской Федерации.

Военный комиссариат Ленинградской области является **федеральным казенным учреждением, финансовое обеспечение деятельности которого** в соответствии с пунктом 2 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации **осуществляется за счет средств федерального бюджета на основании бюджетной сметы.**

Согласно пункту 10 указанной статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации **субсидии казенному учреждению не предоставляются.**

Таким образом, **предложенное законопроектом правовое регулирование,** предусматривающее меры социальной поддержки работникам военного комиссариата Ленинградской области за счет средств областного бюджета Ленинградской области путем предоставления субсидии военному комиссариату Ленинградской области, **полагаем, не согласуется с вышеназванными положениями Федерального закона № 184-ФЗ и не соответствует требованиям бюджетного законодательства,** поскольку финансовое обеспечение деятельности военных комиссариатов осуществляется за счет средств федерального бюджета, и участие органов государственной власти субъекта Российской Федерации в финансовом обеспечении деятельности военных комиссариатов федеральным законодательством не предусмотрено.

Установление указанного правового регулирования, полагаем, может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» 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 («принятие нормативного правового акта за пределами компетенции»).

Одновременно полагаем возможным также обратить внимание на то, что в отличие от федерального регулирования, касающегося финансового обеспечения деятельности полиции, в соответствии с которым органы государственной власти субъектов Российской Федерации 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, аналогичное регулирование в отношении деятельности военных комиссариатов федеральным законодательством не предусмотрено. При этом, несмотря на указанное регулирование, согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной им 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, 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.

Также вызывает сомнения сама возможность установления **в качестве меры социальной поддержки** единовременных выплат работникам военного комиссариата Ленинградской области по итогам осеннего и весеннего призывов, поскольку **предоставление** таких выплат **связано с осуществлением полномочий** по организации призыва на военную службу граждан, не пребывающих в запасе, предусмотренных статьей 26 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», согласно которой призыв на военную службу указанных граждан организуют военные комиссариаты через свои структурные подразделения.

Полагаем, что предоставление единовременных выплат работникам военного комиссариата Ленинградской области в связи с осуществлением ими вышеназванных полномочий (выполнением возложенных федеральным законодательством обязанностей по организации призыва граждан на военную службу) не согласуется с правовой природой (существом) мер социальной поддержки, которые, по сути, **направлены на социальную защиту (государственную поддержку) отдельных категорий граждан, прежде всего в ней нуждающихся**. На то обстоятельство, что меры государственной поддержки должны получать прежде всего граждане, которые в ней действительно нуждаются, то есть не в состоянии самостоятельно удовлетворить свои потребности, неоднократно обращал

внимание в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации (см., например, постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2015 года № 13-П).

По своему характеру вышеназванные единовременные выплаты, полагаем, могут рассматриваться как выплаты стимулирующего характера, которые являются составной частью заработной платы.

В свою очередь, регулирование труда лиц, работающих в организациях и учреждениях Вооруженных Сил Российской Федерации, имеет особенности, установленные статьей 349 Трудового кодекса Российской Федерации. В соответствии с задачами органов, учреждений и организаций, указанных в части 1 данной статьи, для работников устанавливаются особые условия оплаты труда, а также дополнительные льготы и преимущества (часть 2 статьи 349 Трудового кодекса Российской Федерации).

Кроме того, установление дополнительных мер социальной поддержки предполагает наличие наряду с дополнительными основными мер социальной поддержки соответствующих категорий граждан. Вместе с тем, как было указано в настоящем заключении ранее, меры социальной поддержки для работников военных комиссариатов федеральным законодательством не предусмотрены, в связи с чем установление в отношении указанной категории дополнительных мер социальной поддержки не представляется возможным.

К законопроекту имеются также иные замечания правового характера, которые в настоящем заключении не приводятся ввиду существенных замечаний концептуального характера.

Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 5¹ областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» при внесении в Законодательное собрание Ленинградской области проекта областного закона, предусматривающего делегирование Правительству Ленинградской области отдельных полномочий, субъектом права законодательной инициативы представляются концепции соответствующих постановлений Правительства Ленинградской области, включающие развернутые характеристики и основные положения.

На основании вышеизложенного законопроект не рекомендуется к принятию Законодательным собранием Ленинградской области.

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



Д.В. Малкин