

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О проекте закона Иркутской  
области о поправках к Уставу  
Иркутской области № ПЗ-127

В соответствии со статьями 90, 91 Устава Иркутской области, статьями 63, 66 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области Законодательное Собрание Иркутской области

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Принять проект закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области № ПЗ-127 в 1-м чтении.

2. Комитету по законодательству о государственном строительстве области и местном самоуправлении Законодательного Собрания Иркутской области продолжить работу над указанным проектом закона Иркутской области с учетом предложений и замечаний в виде поправок для рассмотрения во 2-м чтении.

3. Установить предельный срок направления поправок к указанному проекту закона Иркутской области – 31 марта 2017 года.

Председатель  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

С.Ф. Брилка

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

## Комитет по законодательству о государственном строительстве области и местном самоуправлении

### РЕШЕНИЕ

13.03.2017

№ 02/145 -р

г. Иркутск

«О проекте закона Иркутской области № ПЗ-127 о поправках к Уставу Иркутской области»

Рассмотрев и обсудив проект закона Иркутской области № ПЗ-127 о поправках к Уставу Иркутской области, руководствуясь статьями 60, 64 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области, комитет

### РЕШИЛ:

1. Внести на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области проект закона Иркутской области № ПЗ-127 о поправках к Уставу Иркутской области.

2. Рекомендовать Законодательному Собранию Иркутской области принять проект закона Иркутской области № ПЗ-127 о поправках к Уставу Иркутской области в 1-м чтении и продолжить работу над ним во 2-м чтении.

Председатель комитета



Б.Г. Алексеев



**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

Депутат  
второго созыва (2013 – 2018 гг.)

№ 8/ч

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Законодательное Собрание  
Иркутской области

В соответствии со статьей 89 Устава Иркутской области, статьей 44 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», статьей 55 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области вносим в порядке уставной законодательной инициативы проект закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области.

Приложение на 5 л. в 1 экз.

	Брисекова С.Р. ВПП "ЕР"
	Козлов Н.И. ОКР № 14
	Еремов О.М. КПРР
	Кузнецов Н.И. "Единая Россия"
	Козлов А.В. ВПП "Единая Россия"
	Лобанов А.М. ОКР № 8
	Габов Р.Р. КПРР
	А.М. Стасhevский, округ № 5
	Смирнов В.Н. ВПП "ЕР"
	Лобков А.В. ВПП "ЕР"
	Гусев О.М. КПРР

А. Ш. Аугарев К. Р. 040122

Клещев Владимир С. Ю. ЛПНР

Иванов В. А. окр. № 2

Сидоров В. В. окр. № 16

Заварзин В. П. ВПН ВР

ЗАКОН  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

О ПОПРАВКАХ К УСТАВУ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Статья 1

Внести в Устав Иркутской области ((Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области, 2009, № 9; 2011, № 36, т. 2; 2012, № 46, т. 1; 2013, № 4, т.1; 2014, № 10; 2015, № 27; 2016, № 37) следующие поправки:

1) статью 38 дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан устанавливаются законами Иркутской области за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов).»;

2) часть 1 статьи 46 дополнить пунктом 7.1 следующего содержания:

«7.1) устанавливает дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов);».

Статья 2

1. Настоящий Закон вступает в силу через десять календарных дней после дня его официального опубликования.

2. Нормативные правовые акты Губернатора Иркутской области, нормативные правовые акты Правительства Иркутской области, нормативные правовые акты министерств и иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области по вопросам установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для

отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов), принятые до дня вступления в силу настоящего Закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области, действуют до признания их утратившими силу в установленном порядке или до принятия по тем же вопросам законов Иркутской области.

При возникновении необходимости внесения изменений в нормативные правовые акты Губернатора Иркутской области, нормативные правовые акты Правительства Иркутской области, нормативные правовые акты министерств и иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области, указанные в абзаце первом настоящей части, Губернатор Иркутской области вносит в Законодательное Собрание Иркутской области проект закона Иркутской области по соответствующему вопросу. После принятия такого закона Иркутской области соответствующие нормативные правовые акты Губернатора Иркутской области, нормативные правовые акты Правительства Иркутской области, нормативные правовые акты министерств и иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области должны быть признаны утратившими силу в установленном порядке.

Губернатор  
Иркутской области  
С.Г.ЛЕВЧЕНКО

г. Иркутск  
\_\_\_\_\_ 201\_\_ года  
№ \_\_\_-У

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**  
**к проекту закона Иркутской области о поправках**  
**к Уставу Иркутской области**

*1. Субъект права законодательной инициативы*

Субъектом уставной законодательной инициативы в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 89 Устава Иркутской области является группа депутатов Законодательного Собрания Иркутской области.

*2. Правовые основания принятия проекта закона*

Правовым основанием принятия проекта закона являются положения Конституции Российской Федерации (статьи 7, 38 и 39, пункт «ж» части 1 статьи 72, статья 73, части 2 и 4 статьи 76), а также Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (часть третья статьи 26.3.1).

*3. Состояние правового регулирования в данной сфере. Обоснование целесообразности принятия проекта закона*

В соответствии с частью третьей 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» 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, 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.

Данное полномочие активно используется органами государственной власти Иркутской области – по имеющейся информации, в настоящее время меры социальной поддержки устанавливают 32 закона Иркутской области, 25 постановлений Правительства Иркутской области (администрации Иркутской области), 1 приказ министерства здравоохранения Иркутской области.

Между тем установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи является важным направлением развития социальной сферы в Иркутской области в целом. Как указано в части 2 статьи 34 Устава

Иркутской области, развитие социальной сферы в Иркутской области осуществляется на основе принципов обеспечения и поощрения самореализации личности и экономической активности человека в условиях формирования социально ориентированной рыночной экономики, развития социального партнерства, сокращения социального неравенства, сочетания обоснованности, дифференцированности, гарантированности и доступности социальной поддержки, предотвращения социального иждивенчества, недопустимости произвольного отказа государства от ранее принятых обязательств. Необходимость соблюдения указанных принципов при установлении дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи, а также тот факт, что установление таких мер влечет новые расходы бюджета Иркутской области, обуславливает потребность в глубоком и всестороннем публичном обсуждении предлагаемых мер, включая условия и порядок их применения. Этот подход в наибольшей степени обеспечивается в рамках законодательной процедуры. Следует подчеркнуть, что эта идея нашла свое закрепление на уровне Конституции Российской Федерации, часть 2 статьи 39 которой устанавливает, что государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом (что исключает возможность их установления подзаконными нормативными правовыми актами).

#### *4. Предмет правового регулирования и основные правовые предписания проекта закона*

Проект закона состоит из двух статей.

Статьей 1 предусмотрено внесение поправок в статьи 38 и 47 Устава Иркутской области, согласно которым дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан устанавливаются законами Иркутской области за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов).

Статья 2 определяет срок вступления Закона в силу (через десять календарных дней после дня его официального опубликования), а также устанавливает переходное правило, в соответствии с которым нормативные правовые акты Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, министерств и иных исполнительных органов государственной власти Иркутской области по вопросам установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов), принятые до дня вступления в силу предлагаемого закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области, действуют до признания их утратившими силу в установленном порядке или до принятия по тем же вопросам законов Иркутской области. При возникновении необходимости внесения изменений



в указанные нормативные правовые акты Губернатор Иркутской области вносит в Законодательное Собрание Иркутской области проект закона Иркутской области по соответствующему вопросу. После принятия такого закона Иркутской области соответствующие нормативные правовые акты должны быть признаны утратившими силу в установленном порядке.

Переходные правила направлены на обеспечение стабильности правоотношений, сложившихся на основании ранее принятых подзаконных нормативных правовых актов Иркутской области по вопросам установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи.

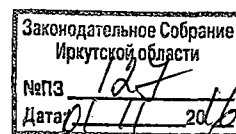
*5. Перечень правовых актов Иркутской области, принятия, отмены, изменения либо признания утратившими силу которых потребует принятие проекта закона*

В связи с принятием проекта закона внесение изменений или признание утратившими силу действующих законов Иркутской области и иных нормативных правовых актов Иркутской области не потребуется.

*6. Финансирование действия закона Иркутской области*

Принятие проекта закона не повлечет дополнительных расходов за счет средств областного бюджета.

Депутаты Законодательного Собрания  
Иркутской области



## ГУБЕРНАТОР ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1а  
Телефон (3952) 200-600, 200-015

Факс (3952) 241-773  
E-mail: mail@govirk.ru

01.12.2016 № 02-01-5069/16  
на № 2961 от 02.11.2016

Председателю Законодательного  
Собрания Иркутской области

**С.Ф. БРИЛКЕ**

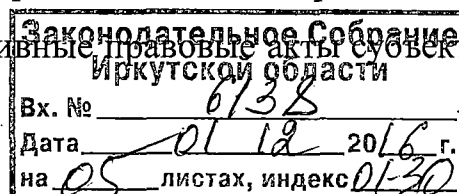
**Уважаемый Сергей Фатеевич!**

Проект закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области, подготовленный группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области (далее – проект закона), рассмотрен.

Проектом закона предлагается отнести к полномочиям Законодательного Собрания Иркутской области установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов) путем принятия соответствующих законов Иркутской области.

Согласно пункту «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частями 2 и 5 статьи 76 Конституции 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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Исходя из приведенных положений Конституции Российской Федерации следует, что органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам социальной защиты, включая социальное обеспечение, могут приниматься законы и иные нормативные правовые акты.

Аналогичной позиции придерживается федеральный законодатель при определении пределов участия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения. Так, согласно статье 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» (далее – Федеральный закон № 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, 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.

Соответствующее право органов государственной власти субъекта Российской Федерации по установлению дополнительных мер социальной поддержки для отдельных категорий граждан путем принятия законов и иных нормативных правовых актов вытекает также из положений иных федеральных законодательных актов:

статьи 5 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;

статьи 1 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»;

статьи 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

статьи 5 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и других.

Следует отметить, что наделяя соответствующими полномочиями органы государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель не определяет конкретные виды таких органов, а также форму нормативного правового акта, которым могут быть установлены дополнительные меры социальной поддержки граждан.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают, в том числе в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

Исходя из анализа законодательной практики субъектов Российской Федерации следует, что установление расходных обязательств по предоставлению дополнительных мер социальной поддержки осуществляется различными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (в том числе высшими должностными лицами и высшими исполнительными органами) (Алтайский край, Новосибирская область, Свердловская область, Республика Адыгея, Нижегородская область, Пермский край, Приморский край, Псковская область, Самарская область и другие).

При этом при рассмотрении судами дел об оспаривании таких нормативных правовых актов на предмет соблюдения вышеуказанными органами государственной власти субъектов Российской Федерации компетенции при их принятии, нарушений федерального законодательства судами не усматривается (апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 августа 2016 года № 42-АПГ16-8, определения

Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2013 года № 9-АПГ12-14, от 3 октября 2012 года № 14-АПГ12-5, решение Свердловского областного суда от 28 апреля 2015 года № 3-188/2015).

В соответствии с главой 8 Устава Иркутской области решение вопросов развития социальной сферы в Иркутской области в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а также вопросов социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан отнесено к компетенции органов государственной власти Иркутской области (без их конкретизации).

В силу пункта 26 части 1 статьи 58 Устава Иркутской области Губернатору Иркутской области предоставлено право учреждать, применять и упразднять меры поощрения от его имени, а также определять условия и порядок применения указанных мер поощрения.

Таким образом, исходя из вышеизложенных положений федерального и областного законодательства в их взаимосвязи следует, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации (включая высший исполнительный орган, а также высшее должностное лицо) вправе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки для отдельных категорий граждан. При этом указанные дополнительные меры могут устанавливаться как законами, так и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Также необходимо отметить, что в силу статьи 1 Федерального закона № 184-ФЗ деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципами разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица, а также самостоятельного осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежащих им полномочий.

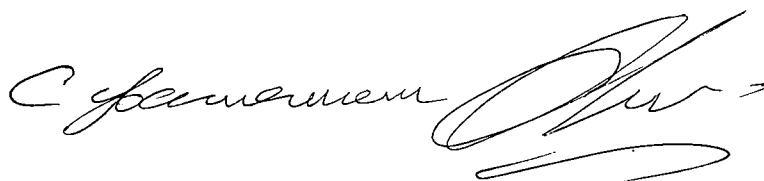
Согласно неоднократно выраженной позиции Конституционного Суда Российской Федерации принцип разделения властей предполагает систему правовых гарантий, обеспечивающую, в том числе, самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно - их взаимодействие, а также невозможность ни одной из них подчинить себе другие (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П, от 10 декабря 1997 года № 19-П и другие).

В связи с этим закрепление компетенции по установлению дополнительных мер социальной поддержки граждан за одним органом государственной власти субъекта Российской Федерации – «законодательным (представительным)» может повлечь нарушение указанных принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также положений федерального законодательства.

Кроме того, следует обратить внимание, что установление дополнительных мер социальной поддержки за счет средств областного бюджета, как правило, вызвано ситуациями, требующими оперативного решения вопросов оказания социальной поддержки отдельным категориям граждан.

Учитывая особенности законодательного процесса, представляется, что установление дополнительных мер социальной поддержки исключительно законами Иркутской области не позволит органам государственной власти Иркутской области при возникновении подобных ситуаций оперативно и своевременно предоставлять соответствующую поддержку нуждающимся гражданам.

На основании изложенного концепция проекта закона не поддерживается.



С.Г. Левченко



**ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
БЮДЖЕТНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО  
УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ  
(РПА МИНЮСТА РОССИИ)»**  
ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
ВГУЮ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)

Некрасова ул., д. 4, г. Иркутск, 664011, Тел. (3952) 79-88-99  
Факс (3952) 24-30-49; e-mail: irf@rpa-mjust.ru  
ОГРН 1027700162676 ИНН/КПП 7719061340/380802001

№ 10.01.2017 № 37

На № \_\_\_\_\_

Законодательное Собрание  
Иркутской области  
№ ПЗ 127  
Дата: 01.11.2016

Председатель

Законодательного Собрания

Иркутской области

Законодательное Собрание  
Иркутской области  
№ ПЗ 126  
Дата: 01.11.2016

Законодательное Собрание  
Иркутской области  
№ ПЗ 128  
Дата: 01.11.2016

Брилка С.Ф.

Законодательное Собрание  
Иркутской области  
Вх. № 270, 278, 279  
Дата 24.01.2017 г.  
на 10 листах, индекс 01-30


Уважаемый Сергей Фатеевич!

В ответ на Ваше письмо от 29.12.2016 № 3662 о научной экспертизе, сообщаем следующее.

Предоставленные законопроекты Законодательным собранием Иркутской области изучены и проанализированы сотрудниками кафедры конституционного права Иркутского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России). Направляем Вам заключения по результатам научно – правовой экспертизы:

1. проекта закона Иркутской области «О поправках к Уставу Иркутской области» на 3 страницах,
2. проекта закона Иркутской области «О внесении изменения в Закон Иркутской области «О Законодательном Собрании Иркутской области»» на 3 страницах,
3. проекта закона Иркутской области «О внесении изменения в Закон Иркутской области «Об административной ответственности за правонарушения, посягающие на порядок осуществления государственной власти и местного самоуправления в Иркутской области»» на 3 страницах.

Директор

  
С уважением,  
Бычков А.В.



Законодательное Собрание Иркутской области
№ ПЗ <u>127</u>
Дата: <u>01.11.2016</u>

**ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ  
(РПА МИНЮСТА РОССИИ)»**

ИРКУТСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ) ВГУЮ (РПА МИНЮСТА РОССИИ)

Некрасова ул., д. 4, г. Иркутск, 664011, Тел. (3952) 79-88-99

Факс (3952) 24-30-49; e-mail: irf@rpa-mjust.ru

ОГРН 1027700162676 ИНН/КПП 7719061340/380802001

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам научно-правовой экспертизы проекта закона  
Иркутской области «О поправках к Уставу Иркутской области»

Кафедрой конституционного права Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) рассмотрен проект закона Иркутской области «О поправках к Уставу Иркутской области» (далее – Проект закона).

Проектом закона предлагается внесение поправок в статьи 38 и 46 Устава Иркутской области, в соответствии с которыми дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан устанавливаются законами Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов).

В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Таким образом, органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе принимать по вопросам социальной защиты, включая социальное обеспечение, законы и иные нормативные правовые акты.

Статья 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»



Федерации» предусматривает, что 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, 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. В указанной норме законодатель не уточняет, какой именно орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе реализовывать это полномочие.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Часть 2 статьи 38 Устава Иркутской области устанавливает, что органы государственной власти Иркутской области в пределах своей компетенции осуществляют социальную поддержку и социальное обслуживание граждан отдельных категорий, оптимизацию сети организаций социального обслуживания, находящихся в ведении Иркутской области.

Таким образом, Законодательное Собрание Иркутской области как законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств,

передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области ни осуществление целевых расходов).

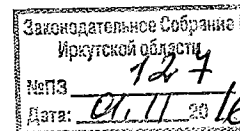
Следует подчеркнуть, что в соответствии с пунктом «е» части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются, в том числе, «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона». Представляется, что установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан исключительно законами Иркутской области позволит устранить один из коррупциогенных факторов из текста Устава Иркутской области.

Таким образом, полагаем, что наделение законодательного Собрания Иркутской области исключительными полномочиями по установлению дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области ни осуществление целевых расходов) не противоречит нормам Конституции Российской Федерации, федеральных законов и Устава Иркутской области.

Заведующий кафедрой конституционного права  
Иркутского института (филиала) ВГУЮ  
(РПА Минюста России), к.ю.н., доцент



В.Н. Шутова



**ПРОКУРАТУРА**  
Российской Федерации

**ПРОКУРАТУРА**  
Иркутской области  
ул. Володарского, 5  
г.Иркутск, 664011

Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

Брилке С.Ф.

04.12.2016 № 2011-12-2016  
на № 2061 от 02.11.2016

Уважаемый Сергей Фатеевич,

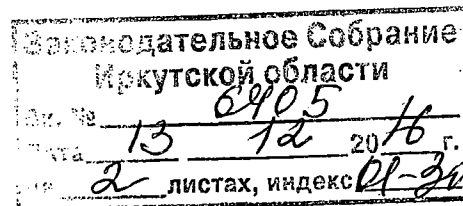
Прокуратурой области рассмотрен проект закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области, внесенный депутатами Законодательного Собрания Иркутской области.

Проектом предусмотрено внесение поправок в статьи 38 и 47 Устава Иркутской области, согласно которым дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан устанавливаются законами Иркутской области за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов).

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 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, 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.

Как видно из указанной нормы Федерального закона, право устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи предоставлено не только представительному, но и другим органам государственной власти области.

Одновременно органы исполнительной власти области Уставом Иркутской области, Законом Иркутской области от 12.01.2010 N 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» наделены собственными правотворческими полномочиями.



А 057121

Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств.

При этом в соответствии с бюджетным законодательством публичными нормативными обязательствами признаются обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации.

Указанное также свидетельствует о том, что федеральное законодательство предусматривает установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи не только законом, но и актами других органов государственной власти области.

Исходя из установленного Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» принципа разделения властей, органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно осуществляют принадлежащие им полномочия.

Более того, введение предложенного проектом условия нивелирует предоставленное Уставом Иркутской области (ст. 58) Губернатору области право учреждать, применять и упразднять меры поощрения от имени Губернатора Иркутской области, которые по своей природе являются социальной выплатой. Например, указом Губернатора Иркутской области от 04.10.2016 N 240-уг учреждены премии Губернатора Иркутской области спортсменам - членам спортивных сборных команд Российской Федерации, не занявшим призовые места на Олимпийских играх в 2016 году, и их тренерам.

Таким образом, внесение предлагаемых поправок в Устав Иркутской области повлечет ограничение полномочий органов исполнительной власти вопреки установленному федеральным законодательством объему компетенции.

При таких условиях правовые основания для принятия рассматриваемого закона отсутствуют.

Заместитель прокурора области  
старший советник юстиции



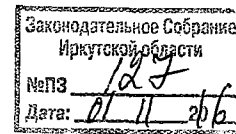
А.А.Некрасов



МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНЮСТ РОССИИ)  
УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Желябова ул., д. 6, Иркутск, 664011  
тел./факс (3952) 792-792, e-mail: ru38@minjust.ru

02.12.2016 № 38/02-04/6918  
На № 400 2961 от 02.11.2016



Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

С.Ф. Брилке

ул. Ленина, д. 1 «а»  
г. Иркутск, 664027

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам правовой оценки проекта закона Иркутской области  
«О поправках к Уставу Иркутской области»

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области провело правовую оценку проекта закона Иркутской области «О поправках к Уставу Иркутской области» (далее - Проект).

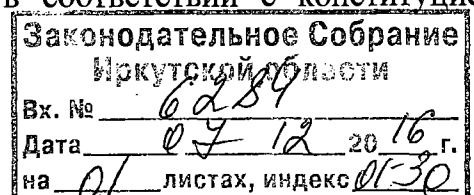
Проектом предлагается внести поправки в Устав Иркутской области.

Предмет правового регулирования Проекта согласно пунктам «б», «ж», «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – защита прав и свобод человека и гражданина, социальная защита, включая социальное обеспечение; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Данные общественные отношения урегулированы нормами Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 289-ФЗ).

Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство (часть 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации).

Статьей 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.



Согласно подпункту «а» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему.

В соответствии со статьей 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочиями 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, 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, **обладают органы государственной власти субъекта Российской Федерации.**

Частью 4 статьи 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») установлено, что полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации, указанным Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации и (или) пересмотра ее положений, путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанный Федеральный закон, путем принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, **а также законами субъектов Российской Федерации** (часть 2 статьи 26.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Таким образом, при проведении правовой оценки Управление пришло к выводу, что наделение Законодательного Собрания Иркутской области, как законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, исключительными полномочиями по предоставлению дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан за счет средств бюджета Иркутской области, не противоречит нормам Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

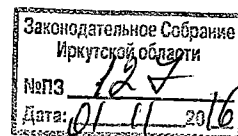
Начальник Управления



О.В. Петрова

А.Н. Петухова  
792-792

046209



**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
на проект закона Иркутской области  
о поправках к Уставу Иркутской области

Правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Иркутской области рассмотрен проект закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области (далее – проект закона), внесенный в Законодательное Собрание Иркутской области в соответствии со статьей 89 Устава Иркутской области группой депутатов Законодательного Собрания Иркутской области.

В соответствии с пунктом «а» части 1 статьи 5 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) принятие поправок к уставу субъекта Российской Федерации относится к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

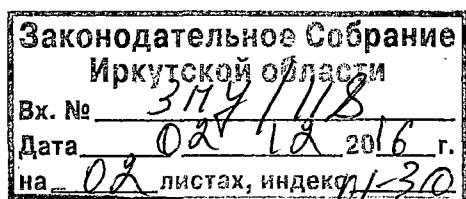
Согласно пункту 1 части 2 статьи 44, статьи 91 Устава Иркутской области Законодательное Собрание Иркутской области принимает Устав Иркутской области и поправки к нему.

Представленный проект закона разработан в пределах полномочий субъекта Российской Федерации и его принятие находится в компетенции Законодательного Собрания.

Проектом закона вносятся поправки в Устав Иркутской области в соответствии с которыми дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан устанавливаются законами Иркутской области за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету Иркутской области на осуществление целевых расходов).

В соответствии со статьей 26.3.1 Федерального закона № 184-ФЗ органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счёт 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, 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.

Следует обратить внимание, что установление (изменение) мер социальной поддержки предполагает расходы областного бюджета, что, безусловно, требует установления единообразного подхода к порядку их обсуждения, принятия, изменения и закрепления в законодательстве Иркутской области.



Учитывая открытость и гласность законодательной процедуры правомерность предложенных нововведений не вызывает сомнений.

Проект закона соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным законам.

Требования, предъявляемые к данным проектам законов области, установленные Уставом Иркутской области и Законом Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» соблюдены.

Концепция проекта закона поддерживается.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы коррупционных факторов не выявлено.

Внутренняя логика проекта закона не нарушена.

На основании вышеизложенного проект закона Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области может быть рекомендован для рассмотрения Законодательным Собранием Иркутской области.

Заместитель руководителя аппарата  
Законодательного Собрания  
Иркутской области



А.А. Петров  
06.12.2016

Исп. Константинов