

## 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**

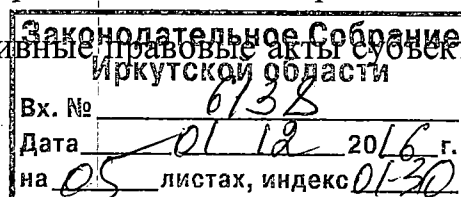
**Уважаемый Сергей Фатеевич!**

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.

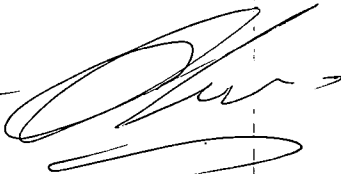
Согласно неоднократно выраженной позиции Конституционного Суда Российской Федерации принцип разделения властей предполагает систему правовых гарантий, обеспечивающую, в том числе, самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно - их взаимодействие, а также невозможность ни одной из 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 уважением* 

С.Г. Левченко