

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Иркутской области № ПЗ-1379 «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельным категориям сотрудников правоохранительных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по Иркутской области, учреждений уголовно-исполнительной системы в Иркутской области Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Иркутской области в 2025 году»

Проект закона Иркутской области ПЗ-1379 «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельным категориям сотрудников правоохранительных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по Иркутской области, учреждений уголовно-исполнительной системы в Иркутской области Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Иркутской области в 2025 году» (далее – проект закона) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области депутатом Законодательного Собрания Иркутской области Егоровой Л.И.

В соответствии с пунктами «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации закреплено, что 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.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) законодательный орган субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Пунктом 49 части 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), в частности отнесено решение вопросов социальной поддержки граждан,

находящихся в трудной жизненной ситуации, семей, имеющих детей, а также малоимущих граждан.

По указанным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (часть 6 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ).

Согласно пояснительной записке проектом закона предлагается предусмотреть ежеквартальную денежную премию сотрудникам территориальных органов отдельных федеральных органов исполнительной власти, а также сотрудникам войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – сотрудники федеральных органов) в целях повышения уровня социальной защищенности указанной категории граждан, а также в целях удержания квалифицированных кадров в соответствующей сфере деятельности.

В связи с этим необходимо отметить, что в целях эффективности кадровой политики должен быть обеспечен комплексный и системный подход, который реализуется в первую очередь посредством гарантированного достойного уровня денежного довольствия, а также дополнительных гарантий социальной защиты сотрудников федеральных органов.

Исходя из положений федерального законодательства одной из основных гарантий социальной защиты сотрудников федеральных органов является денежное довольствие, а также дополнительные выплаты к указанному денежному довольствию, включая премии (Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ), Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 283-ФЗ), Федеральный закон от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ), Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 227-ФЗ).

Финансовое обеспечение сотрудников федеральных органов, включая гарантии социальной защиты, является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета (часть 1 статьи 47 Федерального закона № 3-ФЗ, статья 30 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», статья 2 Федерального закона № 283-ФЗ).

Дополнительные социальные гарантии сотрудникам федеральных органов могут быть установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 5 статьи 19 Федерального закона № 283-ФЗ, часть 4 статьи 20 Федерального закона № 247-ФЗ).

При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации исключительно расходы на реализацию возложенных на полицию, войска национальной гвардии Российской Федерации обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, что не включает в себя финансовое обеспечение гарантий социальной защиты сотрудников полиции (часть 1.1. статьи 30 Федерального закона № 226-ФЗ, часть 2 статьи 47 Федерального закона № 3-ФЗ).

Таким образом, установление дополнительных выплат (премий) к денежному довольствию сотрудников федеральных органов относится к расходным обязательствам Российской Федерации, обеспечиваемых за счет средств федерального бюджета и, соответственно, не могут осуществляться за счет средств областного бюджета.

Невозможность осуществления гарантий социальной защиты сотрудников федеральных органов за счет средств субъекта Российской Федерации также подтверждена судебной практикой, в частности, определением Верховного Суда РФ от 6 ноября 2013 года № 81-АПГ13-7, которым решение Кемеровского областного суда от 5 августа 2013 года о признании противоречащими федеральному законодательству и не действующими со дня вступления решения суда в законную силу пункта 14 статьи 1, пункта 14 статьи 3, пункта 13 статьи 4, пункта 5 статьи 5 Закона Кемеровской области от 27 января 2005 года № 15-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан» оставлено без изменения.

Право органов устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации)

Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан предусмотрено частью 3 статьи 48 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

При этом следует учитывать, что основанием для предоставления мер социальной поддержки должны быть социальные риски, на защиту от которых направлена такая поддержка, а также соблюдены принципы адресности и нуждаемости при их предоставлении. О необходимости соблюдения указанных принципов также было отмечено Конституционным Судом Российской Федерации в своем постановлении от 4 июня 2015 года № 13-П.

Вместе с тем, предлагаемые проектом закона меры имеют иную, отличную от мер социальной поддержки направленность, а именно – привлечение кадрового потенциала в территориальные органы отдельных федеральных органов исполнительной власти, а также в войска национальной гвардии Российской Федерации и не обусловлены какими-либо критериями нуждаемости.

Кроме того, согласно предмету правового регулирования проекта закона, предлагается установить меры социальной поддержки отдельных категорий сотрудников правоохранительных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по Иркутской области, учреждений уголовно-исполнительной системы в Иркутской области Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Иркутской области.

Вместе с тем, частью 2 статьи 2 проекта закона право на дополнительную меру социальной поддержки предлагается предоставить также сотрудникам федерального государственного казенного учреждения «Управления вневедомственной охраны войск национальной гвардии Российской Федерации по Иркутской области».

В соответствии со статьей 1 Федерального закона № 226-ФЗ войска национальной гвардии Российской Федерации являются самостоятельной государственной организацией и не относится ни к органам внутренних дел, ни к органам федеральной службы исполнения наказаний.

Таким образом, положения части 2 статьи 2 проекта закона не соответствуют его предмету правового регулирования.

К проекту закона имеются замечания юридико-технического характера, в том числе в части неправильного указания наименований правоохранительных органов, а также должностей сотрудников федеральных органов (в наименовании проекта закона, в статьях 2, 3 проекта закона).

Кроме того, на основании статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.

В силу требований части 3 статьи 54 Устава Иркутской области, части 5 статьи 48 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» проекты законов Иркутской области, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, рассматриваются Законодательным Собранием Иркутской области по представлению Губернатора Иркутской области либо при наличии его заключения.

Перечень правовых актов Иркутской области, принятия, отмены, изменения либо признания утратившими силу которых потребует принятие проекта закона, приведен не полностью.

Так, в связи с принятием проекта закона потребуется принятие следующих правовых актов:

1) правовой акт Правительства Иркутской области, определяющий уполномоченный орган по предоставлению дополнительной меры социальной поддержки сотрудникам федеральных органов.

2) нормативный правовой акт Правительства Иркутской области, устанавливающий порядок предоставления дополнительной меры социальной поддержки.

Учитывая изложенное, концепция и положения проекта закона нуждаются в дополнительном обсуждении до его рассмотрения в первом чтении.

Начальник
правового управления



04.07.24

М.В. Басов

Начальник отдела по законодательству
об охране здоровья и социальной защите



Е.А. Аксенова

01.07.24