



**АРХАНГЕЛЬСКОЕ ОБЛАСТНОЕ СОБРАНИЕ ДЕПУТАТОВ  
ВОСЬМОГО СОЗЫВА**

**КОМИТЕТ  
ПО СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЮ**

В.И. Ленина пл., 1, г. Архангельск, 163004, тел.: (8182) 28-69-22, факс: (8182) 20-03-43, e-mail: social@aosd.ru, http://www.aosd.ru

от \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_  
на № пз8/37 от 19 декабря 2023 года

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ  
на проект областного закона № пз8/37  
«О внесении изменения в статью 5 областного закона «О детях войны,  
проживающих на территории Архангельской области»**

Комитет по социальной политике и здравоохранению рассмотрел на своем заседании проект областного закона № пз8/37 «О внесении изменения в статью 5 областного закона «О детях войны, проживающих на территории Архангельской области». (далее – законопроект), внесенный депутатами Архангельского областного Собрания депутатов Ватутиным П.Ю., и Черненко О.В.

Проектом предлагается внести изменение в статью 5 областного закона от 17 февраля 2023 года № 671-41-ОЗ «О детях войны, проживающих на территории Архангельской области» (далее – областной закон № 671-41-ОЗ), связанное с установлением детям войны, проживающим на территории Архангельской области, меры социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты в размере 1500 рублей с последующим ежегодным её увеличением (индексацией).

К законопроекту поступили следующие замечания правового управления аппарата Архангельского областного Собрания депутатов.

1. Пункт 3 статьи 5 областного закона № 671-41-ОЗ (в редакции законопроекта) содержит новеллу, предусматривающую, что ежемесячная денежная выплата производится гражданам, относящимся к категории «детей войны, проживающих в Архангельской области», независимо от наличия у них удостоверений или нагрудных знаков, подтверждающих указанный статус.

Такой правовой подход не согласуется с иными нормами областного закона № 671-41-ОЗ, приведет к фактическим затруднениям в исполнении и ненадлежащему финансовому обеспечению расходов, связанных с реализацией этого закона.

Из системного анализа положений статей 2, 4 областного закона № 671-41-ОЗ следует, что статус лица, относящегося к категории «детей войны» должен быть подтвержден нагрудным знаком и удостоверением установленной формы.

Данное требование закона обусловлено необходимостью проверки

Архангельское областное  
Собрание депутатов  
« 07 » 02 2024 г.  
Вх. № 01-02/100

соблюдения комплекса критериев (соответствующий возраст, гражданство, проживание на территории Архангельской области) для определения допустимости отнесения гражданина к категории «детей войны», количественного учета данных граждан для целей надлежащей адресации денежных выплат и финансового планирования обеспечения таких выплат.

Кроме того, согласно пункту 4 статьи 4 областного закона № 671-41-ОЗ для граждан, в отношении которых отсутствуют документы, подтверждающие их отнесение к категории «детей войны», предусмотрен заявительный порядок получения нагрудного знака и удостоверения, то есть фактически заявительный характер льготы.

В то же время предлагаемый законопроектом порядок социальных выплат независимо от наличия нагрудного знака и удостоверения не обеспечивает соблюдение вышеуказанных требований закона о достоверности учета граждан и принципов бюджетного планирования, что создает риски неисполнения государством принятых на себя социальных обязательств, нецелевого расходования бюджетных средств, то есть к правонарушениям.

2. Согласно финансово-экономическому обоснованию законопроекта его принятие повлечет дополнительные расходы областного бюджета с 2024 года, которые должны быть учтены при исполнении бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов. Источником финансирования указанных расходов будут являться средства государственной программы Архангельской области «Социальная поддержка граждан в Архангельской области», утвержденной постановлением Правительства Архангельской области от 12 октября 2012 года № 464-пп.

Статья 2 законопроекта предусматривает, что он вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования, то есть предположительно в 2024 году, когда уже будет действовать областной закон от 15 декабря 2023 года № 39-4-ОЗ «Об областном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.

В перечне областных законов и иных нормативных правовых актов Архангельской области, отмены или изменения которых потребует принятие Проекта, отсутствует указание на необходимость внесения соответствующих изменений в областной закон от 15 декабря 2023 года № 39-4-ОЗ «Об областном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»

(приложения №№ 6-8, 12), что не соответствует пункту 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При рассмотрении законопроекта необходимо учитывать и правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно изложенную им в своих актах, в том числе по вопросам предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации мер социальной поддержки, предусматривающую, что при изменении или отмене ранее установленных мер социальной поддержки законодатель обязан соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий его ответственность за качество принимаемых решений, сохранение присущей природе законодательных актов разумной стабильности правового регулирования, обеспечение надлежащей правовой определенности, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость законодательной политики в социальной сфере; формы и направления расходования средств бюджета субъекта Российской Федерации определяются субъектами Российской Федерации самостоятельно, но при этом они не только вправе, но и обязаны самостоятельно обеспечивать сбалансированность собственных бюджетов и эффективность использования бюджетных средств, а также должны соблюдать баланс социально значимых интересов, целей и задач, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации и возможности его бюджета (в частности, Постановления Конституционного Суда РФ от 1 марта 2022 года № 9-П, от 27 марта 2018 года № 13-П). Указанная правовая позиция транслировалась в других актах Конституционного Суда Российской Федерации.

Из изложенного следует, что рассмотрение законопроекта формально отнесено к полномочиям законодательного органа Архангельской области, однако реализация таких полномочий не может быть произвольной, поскольку предоставление льгот как социальное обязательство государства должно надлежаще обеспечиваться его финансовым исполнением. Иной подход не согласуется с принципами реализации права.

Таким образом, вопрос о социальных выплатах, предлагаемых в законопроекте, требует надлежащего согласования с перечисленными правилами бюджетного процесса, в том числе в отношении определения источников финансирования.

На законопроект поступило отрицательное заключение Губернатора Архангельской области Цыбульского А.В., согласно которому:

1. В настоящее время продолжается работа рабочей группы, созданной распоряжением Губернатора Архангельской области от 30 мая 2022 года № 345-р, в рамках которой прорабатываются, в том числе вопросы о мерах социальной поддержки и иных гарантиях для детей войны. В частности, уже приняты решения о предоставлении отдельных мер социальной поддержки детям войны, связанных с:

- санаторно-курортным лечением в государственном бюджетном

учреждении Архангельской области «Центр реабилитации «Родник» (постановление Правительства Архангельской области от 30 мая 2023 года № 482-пп);

- лечением в государственном бюджетном учреждении здравоохранения Архангельской области «Архангельский госпиталь для ветеранов войн» (распоряжение министерства здравоохранения Архангельской области от 11 мая 2023 года № 291-рд).

Детям войны предоставляется вне очереди медицинская помощь (постановления Правительства Архангельской области от 28 декабря 2022 года № 1180-пп «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Архангельской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» и от 27 декабря 2023 года № 1355-пп «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Архангельской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»).

В рамках рабочей группы также принято решение о разработке специального буклета для людей старшего поколения, включающего, в том числе информацию о мерах социальной поддержки детей войны.

Дополнительные решения о предоставлении отдельных мер социальной поддержки детям войны подготовлены, но они будут реализованы в ходе исполнения областного бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов при наличии дополнительных доходов областного бюджета.

Предлагаемое законопроектом правовое регулирование в части введения ежемесячной денежной выплаты представляется преждевременным.

2. Согласно финансово-экономическому обоснованию законопроекта в связи с реализацией положений законопроекта дополнительные расходы областного бюджета в 2024 году составят 727 776 000 рублей, в 2025 году – 756 887 040 рублей, в 2026 году – 787 162 521,60 рублей. Вместе с тем как показывает анализ структуры расходов областного бюджета по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, размер дополнительных расходов областного бюджета, обусловленных положениями законопроекта, является несоразмерным по отношению к размерам расходов областного бюджета, связанных с предоставлением иных видов социальной поддержки отдельных категорий граждан. Например, на предоставление ежемесячной денежной выплаты и ежемесячной денежной выплаты на приобретение твердого топлива ветеранам труда, ветеранам труда Архангельской области на 2024 год предусмотрено 2 348 469 327,76 рубля, из них: ежемесячная денежная выплата в сумме 2 140 428 202,00 рубля, исходя из планового количества получателей 172 984 человека и размера выплаты 1 015,79 рубля, ежемесячная денежная выплата на приобретение твердого топлива в сумме 208 041 125,76 рубля, исходя из планового количества получателей 36 138 человек и размера выплаты 473,00 рубля. На предоставление ежемесячной денежной выплаты и ежемесячной денежной

выплаты на приобретение твердого топлива лицам, подвергшимся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированным, и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, на 2024 год предусмотрено 11 864 516,89 рубля, из них: ежемесячная денежная выплата в сумме 10 681 732,01 рубля, исходя из планового количества получателей 863 человека и размера выплаты 1 015,79 рубля, ежемесячная денежная выплата на приобретение твердого топлива в сумме 1 182 784,88 рубля, исходя из планового количества получателей 205 человек и размера выплаты 473,00 рубля.

Законопроект не учитывает финансовые возможности областного бюджета, который на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов финансово не обеспечивает все установленные расходные обязательства Архангельской области. Это свидетельствует о невозможности установления в настоящее время предлагаемой законопроектом ежемесячной денежной выплаты.

3. Предлагаемый законопроектом размер ежемесячной денежной выплаты не учитывает действующую в Архангельской области систему мер социальной поддержки граждан пожилого возраста, в связи с этим реализация законопроекта может привести к ее разбалансировке. В случае принятия законопроекта объем поддержки детей войны (при условии получения ими наряду с единовременной денежной выплатой иных мер социальной поддержки, предусмотренных областным законом от 10 ноября 2004 года № 262-33-ОЗ «О мерах социальной поддержки ветеранов, граждан, пострадавших от политических репрессий, и иных категорий граждан») будет выше по сравнению с объемом поддержки граждан, родившихся до 1 января 1927 года или после 31 декабря 1945 года, то есть граждан, не являющихся детьми войны, но также испытывавших тяготы и лишения военного и послевоенного времени. В связи с этим представляется, что при установлении дополнительных мер социальной поддержки детям войны необходимо учитывать интересы всех граждан пожилого возраста, проживающих на территории Архангельской области.

4. Законопроект противоречит пункту 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части срока его вступления в силу, а также не содержит источники и порядок финансирования дополнительных расходов, что противоречит пункту 1 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Приведенные в финансово-экономическом обосновании законопроекта расчеты являются некорректными, поскольку произведены исходя из неподтвержденного количества получателей ежемесячной денежной выплаты. Прогнозное количество детей войны на 2024 год составляет 42 367 человек.

Аналогичное замечание изложено в заключении прокуратуры Архангельской области.

К законопроекту поступило положительное заключение Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Архангельской области и Ненецкому автономному округу.

На основании вышеизложенного, комитет по социальной политике и здравоохранению предлагает депутатам Архангельского областного Собрания депутатов отклонить проект областного закона № пз8/37 «О внесении изменения в статью 5 областного закона «О детях войны, проживающих на территории Архангельской области».

Председатель



С.Д. Эммануилов