

УДК 349.3

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-3-403-422

EDN: IVQBWI

*Оригинальная научная статья*

Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан в системе социально-обеспечительного законодательства

Е. В. Башурова *Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация*✉ elenkazakova@rambler.ru

Аннотация. Предметом исследования являются нормы законодательства Омской области, регулирующие отношения в сфере социальной защиты населения. Цель проведенного исследования – рассмотрение Кодекса Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан в системе социально-обеспечительного законодательства. Для достижения указанной цели необходимо определить правовые основы кодификации законодательства в сфере социальной защиты отдельных категорий граждан, охарактеризовать правовое регулирование отдельных мер социальной поддержки нормами закона о бюджете, осуществить правовой анализ некоторых положений Кодекса Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан, а также выработать предложения по совершенствованию областного законодательства. Методологической основой исследования служит совокупность научных методов: формально-юридического, структурно-функционального, сравнения, поиска и анализа научного и нормативного материала. В качестве научной базы выступили работы ученых в области права социального обеспечения. По результатам проведенного исследования в статье обосновывается, что кодекс – это форма внешнего выражения областного закона, который не имеет исключительного приоритета по отношению к другим законодательным актам Омской области, и он не может «самопровозглашать» свое верховенство по отношению к иным нормативным правовым, в том числе законодательным, актам Омской области в сфере социальной защиты отдельных категорий граждан. Он не содержит основной и тем более полной совокупности норм, регулирующих социально-обеспечительные отношения на региональном уровне, и лишь де-юре выступает базовым нормативным правовым актом в сфере социальной защиты населения в Омском регионе. В статье на основании анализа положений Кодекса Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан и правоприменительной практики аргументируется, что размеры ежемесячной денежной выплаты, предоставляемой гражданам, должны устанавливаться данным законодательным актом, а не законом об областном бюджете, так как правовая природа и предмет его регулирования связан исключительно с государственными доходами и расходами. Обосновывается необходимость пересмотра и отдельных мер социальной поддержки, имеющих законодательные недостатки их реализации, ограничивающие права и законные интересы граждан, а также не соответствующие федеральному законодательству. В целях устранения данных недостатков в работе представлены предложения по изменению областного законодательства.

Ключевые слова: кодекс; социальная защита; отдельные категории граждан; меры социальной поддержки; критерий нуждаемости; бюджетное финансирование; государственные органы; дополнительное пенсионное обеспечение

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Башурова Е. В. Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан в системе социально-обеспечительного законодательства // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 3. С. 403–422. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-3-403-422>. EDN: <https://elibrary.ru/ivqbw1>

Original scientific article

The Code of the Omsk Region on Social Protection of Certain Categories of Citizens within the System of Social-Security Legislation

E. V. Bashurova 

Siberian Law University, Omsk, Russian Federation

✉ elenkazakova@rambler.ru

Abstract. The subject of the research is the norms of the legislation of the Omsk Region regulating relations in the sphere of social protection of the population. The aim of the study is to consider the Code of the Omsk Region on Social Protection of Certain Categories of Citizens within the system of social-security legislation. To achieve this aim, it is necessary to determine the legal foundations of codifying legislation in the sphere of social protection of certain categories of citizens; to characterize the legal regulation of individual social-support measures by the norms of the budget law; to conduct a legal analysis of certain provisions of the Code; and to develop proposals for improving regional legislation. The methodological basis is a set of scholarly methods: formal-legal, structural-functional, comparative, as well as methods of searching and analyzing scholarly and normative material. The scholarly base consists of works in the field of social-security law. Based on the research conducted, the article substantiates that a code is a form of the external expression of a regional law that does not have exclusive priority over other legislative acts of the Omsk Region and cannot proclaim its own supremacy over other normative legal— including legislative—acts of the Omsk Region in the sphere of social protection of certain categories of citizens. It does not contain the principal—still less the complete—body of norms regulating social-security relations at the regional level and only de jure functions as the basic normative legal act in the sphere of social protection of the population of the Omsk Region. Drawing on an analysis of the provisions of the Code and law-enforcement practice, the article argues that the amounts of monthly cash payments to citizens must be established by that legislative act rather than by the regional budget law, since the legal nature and subject matter of the latter are connected exclusively with state revenues and expenditures. The need is substantiated to revise individual social-support measures that have legislative deficiencies in their implementation, restrict citizens' rights and lawful interests, and do not comply with federal legislation. To remedy these shortcomings, proposals for amending regional legislation are presented.

Keywords: code; social protection; certain categories of citizens; social-support measures; means-testing criterion; budget financing; state authorities; supplementary pension provision

Conflict of interest. The Author declares no conflict of interest.

For citation: Bashurova E. V. The Code of the Omsk Region on Social Protection of Certain Categories of Citizens within the System of Social-Security Legislation. *Siberian Law Review*. 2025;22(3):403-422. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-3-403-422>. EDN: <https://elibrary.ru/ivqbw> (In Russ.)

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение населения, являются предметом совместного ведения

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Не дожидаясь принятия единого Социального кодекса Российской Федерации¹, отдельные регионы

¹ Законопроект № 13932-4 «Социальный кодекс Российской Федерации» 6 февраля 2004 г. был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и 2 марта 2004 г. был возвращен субъекту права законодательной инициативы (URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/13932-4> (дата обращения: 17.02.2025)).

издали законодательные акты, направленные на кодификацию социального законодательства соответствующих субъектов Российской Федерации. Так, социальные кодексы действуют в Белгородской², Ярославской³, Волгоградской⁴, Ленинградской⁵, Калининградской⁶ областях, городе Санкт-Петербурге⁷.

По пути кодификации областного законодательства пошла и Омская область, приняв 4 июля 2008 г. Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан⁸ (далее – Кодекс о социальной защите). Более 16 лет прошло со дня принятия данного законодательного акта, что требует научного осмысления его содержания, с одной стороны, на предмет актуальности норм, с другой – на наличие недостатков в правовом регулировании охватываемых им общественных отношений, в том числе с учетом правоприменительной практики. В науке права социального обеспечения отдельные положения Кодекса о социальной защите освещены, например, в трудах Ю. В. Васильевой [1] и А. В. Трутаевой [2]. Однако комплексный анализ Кодекса о социальной защите в научных исследованиях представлен не был. Это и предопределяет научную новизну представленного исследования.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН

Отнеся социальную защиту, включая социальное обеспечение, к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), законодатель определил, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации). В этой связи пп. 49–53, 134 ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁹ (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), сменившего Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰, четко определен перечень вопросов в сфере социальной защиты, относимых к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской

² Социальный кодекс Белгородской области : Закон Белгород. обл. от 28 дек. 2004 г. № 165. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Социальный кодекс Ярославской области : Закон Ярослав. обл. от 19 дек. 2008 г. № 65-З. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Социальный кодекс Волгоградской области : Закон Волгоград. обл. от 31 дек. 2015 г. № 246-ОД. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Социальный кодекс Ленинградской области : Обл. закон Ленингр. обл. от 17 нояб. 2017 г. № 72-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Социальный кодекс Калининградской области : Закон Калинингр. обл. от 7 окт. 2019 г. № 318. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Социальный кодекс Санкт-Петербурга : Закон Санкт-Петербурга от 22 нояб. 2011 г. № 728-132. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Кодекс Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан : Закон Омск. обл. от 4 июля 2008 г. № 1061-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». (Документ утратил силу.)

Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) (далее – основные полномочия).

Вышеуказанный Федеральный закон также предоставил органам государственной власти субъекта Российской Федерации право 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, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (далее – факультативное полномочие). Финансовое обеспечение таких полномочий не выступает обязанностью субъекта Российской Федерации и осуществляется им при наличии возможности, а также не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета (чч. 3, 4 ст. 48 Федерального закона № 414-ФЗ).

Данные нормативные правовые акты, как представляется, выступили основной предпосылкой разработки и принятия региональных актов, направленных на реализацию как основных, так и факультативных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе кодифицированных актов, содержащих нормы о целях, задачах, социальных гарантиях, социальной поддержке, социальном обеспечении и обслуживании.

Действия по консолидации ряда законов, принятых в различные годы, в целом оцениваются в правовой науке положительно [3–5], поддерживаются они и нами.

Однако принятие Кодекса о социальной защите обуславливает ряд вопросов, например, о значении и правовых основаниях принятия на региональном уровне Закона Омской области в форме кодекса, чем он отличается от иных законодательных актов, какое место в системе источников права он занимает, а также о соблюдении принципа «приоритета федерального права» [6, с. 45] в обеспечении равенства прав и свобод граждан, в том числе на их социальную защиту.

Обращаясь к правовой доктрине, следует отметить, что кодекс рассматривается в ней как сводный нормативный правовой акт, «отличающийся внутренним единством, целостностью и согласованностью нормативных предписаний» [7, с. 38]. Посредством объединения (систематизации) отраслевых норм права в единый нормативный правовой акт – кодекс – обеспечивается комплексность правового регулирования однородных общественных отношений (правовая экономия), возможность поиска правовых норм, подлежащих применению, а также их «единообразное и целостное восприятие» [8, с. 28].

Законом Омской области от 21 ноября 2002 г. № 409-ОЗ «О нормативных правовых актах Омской области»¹¹ предусмотрено, что областной закон может быть принят в форме кодекса как систематизированного нормативного правового акта, содержащего всю или основную массу норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений. Следовательно, кодекс – это лишь форма внешнего выражения областного закона, который не имеет исключительного приоритета по отношению к другим законодательным актам Омской области. Являясь равным по юридической силе, ничем не отличающимся по процедуре принятия от иных законодательных актов регионального уровня, Кодекс о социальной защите не может самопровозглашать свое верховенство

¹¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

по отношению к иным нормативным правовым, в том числе законодательным, актам Омской области в сфере социальной защиты отдельных категорий граждан (п. 2 ст. 2 Кодекса о социальной защите)¹².

Учитывая, что «иерархия актов внутри одного их вида»¹³ не может быть определена, решение вопроса о положении кодексов в иерархии источников права невозможно без принятия, например, федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»¹⁴. Его проект, призванный регламентировать «важнейшие вопросы правотворчества для упорядочения системных и функциональных связей между нормативными правовыми актами» [9, с. 34], предусматривал, что кодексам должны соответствовать все другие нормативные правовые акты, издаваемые в Российской Федерации, в сфере общественных отношений, регулируемых кодексом. Указанный проект не только определял роль и место кодексов в системе источников права, но и перечислял документы, относящиеся к нормативным правовым актам, закреплял дефиницию кодекса, важную для построения правового государства. Работа в данном направлении, несомненно, должна быть продолжена в будущем.

Интересен и следующий вопрос: является ли Кодекс о социальной защите тем документом, в котором действительно аккумулирована вся или основная масса

норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений?

Анализ законодательства Омской области позволяет заметить, что многие социальные гарантии не нашли своего закрепления в Кодексе о социальной защите и установлены иными региональными нормативными правовыми актами. Так, отдельными законами Омской области определены меры социальной поддержки отдельных категорий граждан, например, в виде денежного эквивалента расходов (скидки) на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме¹⁵, в виде денежной выплаты многодетным семьям взамен земельного участка¹⁶, в виде однократного предоставления социальной выплаты лицам, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты), на приобретение жилого помещения¹⁷, в виде ежемесячной денежной компенсации за наем жилого помещения детям-сиротам и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достигших возраста 23 лет, являющимся инвалидами I, II или III группы¹⁸. На подзаконном уровне, в соответствии со ст.ст. 12, 13 Кодекса о социальной защите, принято более 31 акта Губернатора Омской области и свыше 24 актов Правительства Омской области,

¹² Возможно, такой законодательный подход предпринят с учетом правотворческой практики федерального уровня (например, ст. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 5 Трудового кодекса Российской Федерации и др.).

¹³ По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 5 нояб. 1999 г. № 182-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ О нормативных правовых актах Российской Федерации : проект Федер. закона № 96700088-2 (ред., принята ГД ФС РФ в 1 чтении 11 нояб. 1996 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ О предоставлении меры социальной поддержки на уплату взноса на капитальный ремонт : Закон Омск. обл. от 21 апр. 2016 г. № 1866-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ О предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков в собственность бесплатно : Закон Омск. обл. от 30 апр. 2015 г. № 1741-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ О предоставлении социальной выплаты на приобретение жилого помещения : Закон Омск. обл. от 15 июля 2021 г. № 2413-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ О ежемесячной денежной компенсации за наем жилого помещения : Закон Омск. обл. от 27 апр. 2022 г. № 2480-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

устанавливающих отдельные меры социальной поддержки, не предусмотренные Кодексом о социальной защите. Также принято более 10 актов Правительства Омской области, направленных на регулирование отношений в сфере социального обслуживания граждан и оказания им социальной помощи.

Вышеперечисленное позволяет сделать вывод, что Кодекс о социальной защите в настоящее время не содержит основной и тем более всей совокупности норм, регулирующих социально-обеспечительные отношения на региональном уровне и лишь де-юре выступает базовым нормативным правовым актом в сфере социальной защиты населения в Омском регионе.

Также следует отметить, что Кодекс о социальной защите, на наш взгляд, не обеспечивает приоритета федерального права, предусматривающего верховенство на территории всего государства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, их прямое и непосредственное действие.

Так, согласно п. «в» ст. 71 Основного закона РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина входит в сферу исключительного ведения Российской Федерации, как и их право на социальную защиту. При этом ст. 72 Конституции РФ не определяет, в какой части в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние вправе осуществлять правовое регулирование. И если в отношении организационной составляющей социальной защиты коллизия между нормами п. «в» ст. 71 и п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ не усматривается, то «соотношение этих положений в части нормотворчества следует охарактеризовать как проблему теоретического и практического порядка» [10, с. 168].

Реализуя свои как основные, так и факкультативные полномочия органы госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации создают ситуацию, при которой объем прав граждан на социальную защиту, в зависимости от территории их проживания, варьируется. К примеру, условия возникновения права граждан на присвоение им звания «Ветеран труда» определены Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»¹⁹ (далее – ФЗ «О ветеранах»), а меры их социальной поддержки, несмотря на общероссийское признание их заслуг, – актами регионального законодательства (ст. 22). К уровню субъектов Российской Федерации отнесены и вопросы предоставления мер социальной поддержки лицам, проработавшим в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденным орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны (ст. 20 ФЗ «О ветеранах»). Как представляется, данные граждане, отдавшие все свои силы на обеспечение обороноспособности нашей страны, как и участники Великой Отечественной войны (ст. 14 ФЗ «О ветеранах»), победившие фашизм, должны иметь право на меры социальной поддержки, устанавливаемые на федеральном уровне, равные для каждого из них, а не дифференцированные в зависимости от финансовых возможностей бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Следовательно, права вышеуказанных граждан, а также иных лиц, определенных федеральным законодательством, на меры социальной поддержки должны устанавливаться на федеральном уровне. Нормотворческие полномочия по регулированию этих отношений должны быть закреплены за органами государственной власти Российской Федерации с отнесением к компетенции субъектов Российской

¹⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Федерации осуществления организационных действий по реализации социальных прав этих граждан.

Из региональных законодательных актов в целях устранения «перманентной напряженности и конфликтности во внутрифедеративных отношениях» [11, с. 76] должны быть исключены нормы, предусматривающие меры социальной поддержки граждан, правовой статус которых определяется актами федерального законодательства. Исключению подлежат и нормы, утратившие свою актуальность и социальную значимость. Так, например, ст.ст. 23, 24 Кодекса о социальной защите предусмотрена мера социальной поддержки в виде первоочередной установки телефона, которая при доступности услуг сотовой связи фактически не реализуется. Изъятию из текста Кодекса о социальной защите подлежат и меры социальной поддержки, установленные за рамками полномочий субъекта Российской Федерации, а также носящие формальный характер, не направленные, как это будет представлено далее, на социальную защищенность граждан.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НОРМАМИ ЗАКОНА О БЮДЖЕТЕ

Виды мер социальной поддержки в денежной и натуральной форме, к которым, в частности, отнесены ежемесячные (еже-

годные) денежные выплаты отдельным категориям граждан, определены ст. 6 Кодекса о социальной защите. Размеры данных выплат, предусмотренных Кодексом о социальной защите, устанавливаются законом Омской области об областном бюджете (ст. 7 Кодекса о социальной защите). Исключение из этого правила составляют ежемесячные (ежегодные) денежные выплаты, размеры которых непосредственно установлены Кодексом о социальной защите.

Такой законодательный подход обуславливает некоторые вопросы: об обоснованности двойственного подхода к установлению размеров ежемесячных (ежегодных) денежных выплат отдельным категориям граждан; о приоритете закона Омской области об областном бюджете по отношению к Кодексу о социальной защите; о непротиворечивости подхода иным положениям Кодекса о социальной защите.

Практика установления размеров отдельных мер социальной поддержки именно законом о бюджете соответствующего субъекта Российской Федерации реализована не только в Омской области. Она применяется, например, в Ленинградской²⁰, Владимирской²¹, Кемеровской²², Тамбовской²³, Новгородской²⁴ областях, Карачаево-Черкесской Республике²⁵, Ставропольском крае²⁶.

С нашей точки зрения, регулирование социально-обеспечительных отношений

²⁰ Об областном бюджете Ленинградской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов : Закон Ленингр. обл. от 20 дек. 2024 г. № 178-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Об областном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов : Закон Владимир. обл. от 25 дек. 2024 г. № 149-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²² Об областном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов : Закон Кемеров. обл. – Кузбасса от 19 дек. 2024 г. № 144-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²³ О бюджете Тамбовской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов : Закон Тамбов. обл. от 23 дек. 2024 г. № 606-З. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Об областном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов : Закон Новгород. обл. от 16 дек. 2024 г. № 616-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ О республиканском бюджете Карачаево-Черкесской Республики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов : Закон Карачаево-Черкес. Респ. от 28 дек. 2024 г. № 90-РЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ О бюджете Ставропольского края на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов : Закон Ставропол. края от 9 дек. 2024 г. № 137-КЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

законодательным актом о бюджете соответствующего субъекта Российской Федерации не в полной мере соответствует нормам бюджетного законодательства Российской Федерации.

Согласно ст.ст. 65, 83, 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) до принятия закона о бюджете соответствующие правовые основания возникновения расходного обязательства должны быть включены в реестр расходных обязательств.

Расходное обязательство возникает в результате принятия закона, иного нормативного правового акта, заключения договора (соглашения). Оно порождает обязанности публично-правового образования предоставить средства из соответствующего бюджета (ст.ст. 6, 84, 85 БК РФ). Разновидностью расходных обязательств выступают публичные и публично-нормативные обязательства, которые подлежат исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере и (или) должны иметь порядок расчета размера (индексации). На их основе рассчитывается объем средств, предоставляемых из соответствующего бюджета.

Следовательно, закон о бюджете, призванный создавать надлежащие финансовые условия для реализации норм, которые закреплены в иных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства публично-правового образования, по нашему мнению, не должен в качестве последующего закона дополнять положения других законов, то есть определять размеры мер социаль-

ной поддержки, влияющие на реализацию права их получателей.

Как справедливо отмечает Г. А. Хаитов, «закон (решение) о бюджете не может сам по себе являться нормативным правовым актом, в результате принятия которого возникает расходное обязательство» [12, с. 44]. Также данный законодательный акт, как отмечается в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации²⁷, не может порождать и отменять права и обязательства.

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ КОДЕКСА О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ

Следует отметить, что, согласно ст. 8 Кодекса о социальной защите, меры социальной поддержки считаются установленными при одновременном наличии таких элементов, как: 1) наименование (вид) меры социальной поддержки; 2) категория граждан, имеющих право на получение меры социальной поддержки; 3) основания и порядок предоставления меры социальной поддержки; 4) размер (или порядок его определения) или объем меры социальной поддержки. Отсутствие какого-либо из вышеперечисленных элементов при установлении меры социальной поддержки свидетельствует о том, что мера не установлена.

В этой связи закон или иной нормативный правовой акт, содержащий неполный набор элементов, необходимых для установления меры социальной поддержки, не может порождать и каких-либо расходных обязательств публично-правового образования. Отсутствие в этих актах

²⁷ См., напр.: *По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского* : Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 23 апр. 2004 г. № 9-П ; *По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия «О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием закона Республики Бурятия “О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”»* : Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 3 марта 2015 г. № 421-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

размеров мер социальной поддержки также не позволяет внести эти несформированные в полном объеме расходные обязательства в реестр расходных обязательств, отразить в нем объем бюджетных ассигнований, необходимый для их исполнения. Можно предположить, что размер соответствующей меры социальной поддержки будет установлен законом о бюджете, который в числе прочего определит и необходимый объем финансирования этого расходного обязательства, и, следовательно, реализованный в Кодексе о социальной защите подход не противоречит законодательству. Однако необходимо учитывать, что «основополагающим признаком причинного отношения является наличие между двумя явлениями отношения производства или порождения. Причина не просто предшествует следствию во времени, а порождает, вызывает его к жизни, генетически обуславливает его возникновение и существование»²⁸. Значит, закон о бюджете, компенсируя недостающие элементы меры социальной поддержки, не может выступать и причиной возникновения расходного обязательства, и одновременно следствием, направленным на финансовое обеспечение данного расходного обязательства.

Таким образом, размер (объем) меры социальной поддержки как обязательный элемент установления соответствующей меры, наличие (отсутствие) которого обуславливает права граждан на получение помощи со стороны публично-правового образования, должен носить гарантированный, постоянный характер. Он не должен быть привязан к закону о бюджете, применяющемуся в течение одного финансового года. К тому же предусмотренная ст. 7 Кодекса о социальной защите

гарантия о недопустимости уменьшения размера ежемесячных (ежегодных) денежных выплат в очередном финансовом году по сравнению с размерами ежемесячных (ежегодных) денежных выплат, установленных законом Омской области об областном бюджете, не абсолютна и не компенсирует вышеуказанного законодательного недостатка. Так, например, законами Омской области об областном бюджете на 2008 г. (ст. 14)²⁹, 2009 г. (ст. 6)³⁰ устанавливались размеры ежемесячных денежных выплат для ветеранов труда, а также граждан, приравненных к ним по состоянию на 31 декабря 2004 г., в размере 272 руб., для лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, – 310 руб., для реабилитированных лиц – 371 руб. Однако Законом Омской области от 29 декабря 2009 г. № 1219-ОЗ «Об областном бюджете на 2010 год»³¹ размеры указанных ежемесячных денежных выплат были уменьшены до 250, 285 и 341 руб. соответственно, сохранены они и до настоящего времени.

Изложенное подтверждает необходимость пересмотра законодательно установленных предписаний и закрепления размеров ежемесячных денежных выплат Кодексом о социальной защите (как это предусмотрено его ст.ст. 32, 34, 38.1, 42.1), а не законодательным актом, представляющим собой «финансовый план-прогноз» [13, с. 273], «экономико-правовой» [14, с. 123] документ, правовая природа и предмет регулирования которого

²⁸ Алексеев П. В., Панин А. В. Философия : учеб. М. : ТК Велби : Проспект, 2005. С. 484.

²⁹ Об областном бюджете на 2008 год : Закон Омск. обл. от 21 нояб. 2007 г. № 973-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Об областном бюджете на 2009 год : Закон Омск. обл. от 24 нояб. 2008 г. № 1093-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

связаны исключительно с государственными доходами и расходами.

Двойственный подход применен и к установлению мер социальной поддержки. Так, одни меры социальной поддержки устанавливаются с учетом критерия нуждаемости их получателя, другие – без определения данного критерия.

Применение критерия нуждаемости, несомненно, является правом, а не обязанностью публично-правового образования при установлении той или иной меры социальной поддержки (ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 414-ФЗ). И если нуждаемость гражданина обуславливается размером прожиточного минимума, приходящегося на каждого члена его семьи, то почему она в отдельных случаях отталкивается, например, от среднестатистических показателей, а в других подгоняется под категории получателей и вид меры социальной поддержки?

Так, право на получение компенсации платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, посещающими образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, имеет один из родителей (законных представителей), внесший родительскую плату и проживающий в семье, в которой средний доход на каждого члена семьи ниже полуторной величины прожиточного минимума в Омской области в расчете на душу населения, то есть ниже 23 142 руб.³² (ст. 46 Кодекса о социальной защите). С учетом того, что в Омской области на 1 февраля 2025 г. размер средней

заработной платы составлял 46 950 руб.³³, исходя из чего рассматриваемой мерой социальной поддержки в основном охватываются семьи с двумя и более детьми, нижняя граница нуждаемости выглядит обоснованной.

Иной подход законодательно применен для получения мер социальной поддержки в виде ежемесячного материального обеспечения за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Омской областью³⁴. Право на данную меру предоставлено гражданам, получающим пенсию, ежемесячный доход которых составляет не более 300 % величины прожиточного минимума на душу населения, установленного в Омской области (ст. 33 Кодекса о социальной защите), то есть не более 46 284 руб. В данном случае устанавливается не нижний, а верхний предел нуждаемости, который в 2,5 раза выше среднего размера пенсии в Омской области (на 1 февраля 2025 г. он составлял 18 780 руб.³⁵). Критерий нуждаемости в рамках рассматриваемой меры социальной поддержки, на наш взгляд, носит искусственный характер, так как направлен не на определение прав граждан, действительно нуждающихся в помощи со стороны государства, а на ограничение прав субъектов одной социально-демографической группы. Логично предположить, что ежемесячное материальное обеспечение должно предоставляться указанной категории граждан либо в силу возникновения у них трудных жизненных ситуаций, как это, например, осуществлено в Астраханской области³⁶, либо, принимая

³² О величине прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Омской области на 2025 год : постановление Правительства Омск. обл. от 17 июля 2024 г. № 401-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³³ Зарплаты в Омской области // BDEX. 2025. URL: <https://bdex.ru/omskaya-oblast/> (дата обращения: 17.02.2025).

³⁴ О порядке определения конкретного размера, назначения и выплаты ежемесячного материального обеспечения гражданам за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Омской областью : постановление Правительства Омск. обл. от 16 дек. 2005 г. № 137-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ Пенсии в Омской области // BDEX. 2025. URL: <https://bdex.ru/pensions/omskaya-oblast/> (дата обращения: 17.02.2025).

³⁶ О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении за особые заслуги перед Астраханской областью : Закон Астрахан. обл. от 6 июля 2007 г. № 42/2007-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

во внимание заслуги данных граждан перед государством и обществом, оно должно предоставляться всем, независимо от каких-либо критериев нуждаемости, в силу самого факта наличия заслуг у данных граждан. Именно такой подход реализован на федеральном уровне³⁷, используется он и в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации³⁸.

Критерий нуждаемости установлен Кодексом о социальной защите и для предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям (ст. 41). Так, многодетным семьям со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума для населения Омской области в расчете на душу населения (то есть ниже 15 428 руб. на 2025 г.) предоставляется первоочередное обеспечение детей до 18 лет путевками в организации отдыха детей и их оздоровления (в санаторно-курортные организации – при наличии медицинских показаний).

Согласно ст. 1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»³⁹ (далее – Федеральный закон № 124-ФЗ) к организациям отдыха детей и их оздоровления относятся организации (независимо от их организационно-правовых форм) сезонного или круглогодичного действия, стационарного и (или) нестационарного типа, с круглосуточным или дневным пребыванием, оказывающие услуги по организации отдыха и оздоровления детей. К ним приравниваются

и индивидуальные предприниматели, оказывающие данные услуги. Из этого следует, что рассматриваемое право на первоочередное обеспечение детей путевками должно распространяться на их получение как в государственных, муниципальных, так и в частных организациях отдыха детей и их оздоровления, находящихся на территории Омской области и включенных в реестр⁴⁰, а также находящихся за пределами региона (ст.ст. 12, 12.2 Федерального закона № 124-ФЗ).

Вместе с тем постановлением Правительства Омской области от 13 декабря 2006 г. № 161-П «О некоторых вопросах социальной поддержки многодетных семей в Омской области»⁴¹ закреплён порядок первоочередного обеспечения детей путевками уполномоченных государственных учреждений Омской области, находящихся в ведении Министерства образования Омской области, который не только не определяет, как формируется очередность на получение путевки в ту или иную организацию отдыха детей и их оздоровления, но и не устанавливает процедуры выбора этих организаций. И если многодетная семья в своем заявлении о предоставлении рассматриваемой меры социальной поддержки укажет конкретное федеральное или муниципальное учреждение, частную организацию, то вышеуказанное уполномоченное государственное учреждение Омской области не сможет принять решение о предоставлении путевки либо об отказе

³⁷ О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией : Федер. закон от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁸ См., напр.: О персональных ежемесячных денежных выплатах из средств бюджета Пермского края : Закон Перм. края от 6 марта 2007 г. № 17-ПК ; О ежемесячной денежной выплате за особые заслуги перед Республикой Коми отдельным категориям граждан : Закон Респ. Коми от 18 нояб. 2008 г. № 112-РЗ ; О почетном звании «Почетный гражданин Костромской области» : Закон Костром. обл. от 22 июня 2010 г. № 635-4-ЗКО ; и др. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ Реестр организаций отдыха детей и их оздоровления на территории Омской области // Министерство образования Омской области. 2025. URL: <https://mobr.omskportal.ru/oiv/mobr/otrasl/zdor/reestr.html> (дата обращения: 17.02.2025).

⁴¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в ее предоставлении в эти организации, тем более выдать путевку (пп. 6, 8), так как обеспечение региональных мер может осуществляться только в рамках системы государственных учреждений Омской области, осуществляющих данный вид деятельности. Подтверждением этому является механизм реализации аналогичного права, предоставленного детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение их путевками в организации отдыха детей и их оздоровления (п. 8 ст. 44 Кодекса о социальной защите), предусматривающий отдых и оздоровление данных детей только в оздоровительных лагерях и санаториях, подведомственных органам государственной власти Омской области⁴².

В качестве возможного варианта определения конкретного круга организаций отдыха детей и их оздоровления можно было бы на рассматриваемые отношения распространить правило, установленное п. 5 ст. 26 Кодекса о социальной защите, согласно которому перечень этих организаций устанавливается органом исполнительной власти Омской области, осуществляющим государственное управление в сфере образования, или законодательно закрепить аналогичное правило в соответствующих статьях Кодекса о социальной защите.

Однако на сегодняшний день такое законодательное регулирование не осуществлено и многодетным семьям предоставлено право на первоочередное обеспечение детей до 18 лет путевками в любые организации отдыха детей и их оздоров-

ления (в санаторно-курортные организации – при наличии медицинских показаний), которое не может быть обеспечено в полном объеме публично-правовым образованием.

Недостаточно ясным является и то, почему возникновение анализируемого права многодетной семьи связывается со среднедушевым доходом, который должен быть ниже величины прожиточного минимума для населения Омской области в расчете на душу населения. И если обеспечение детей путевками как в первоочередном, так и в общем порядке осуществляется за плату⁴³ (так как рассматриваемая мера социальной поддержки не гарантирует бесплатного предоставления путевки многодетным семьям), то многодетная семья со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума для населения Омской области в расчете на душу населения может и не реализовать законодательно закрепленное за ними право на первоочередное обеспечение детей путевками при отсутствии финансовых возможностей на их приобретение. При этом другие многодетные семьи, не относящиеся к рассматриваемой категории льготников, также остаются в стороне, так как в общем порядке им путевки на оздоровление детей могут просто не достаться.

Законодательное регулирование отношений, связанных с предоставлением мер социальной поддержки многодетным семьям, как нам видится, не направлено на комплексное решение проблем многодетных семей в обеспечении детей путевками в организации отдыха детей и их оздоровления, а также на стимулирование

⁴² О мерах по реализации пункта 8 статьи 44 Кодекса Омской области о социальной защите отдельных категорий граждан : постановление Правительства Омской области от 20.06.2011 № 104-п (ред. от 21.01.2025) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴³ Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги «Первоочередное обеспечение путевками детей до восемнадцати лет из многодетных семей в организации отдыха детей и их оздоровления (в санаторно-курортные организации – при наличии медицинских показаний) : приказ М-ва по делам молодежи, физ. культуры и спорта Омск. обл. от 17 окт. 2013 г. № 79. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

роста количества многодетных семей. В условиях складывающейся в стране демографической ситуации право на первоочередное обеспечение детей путевками должно быть предоставлено всем многодетным семьям с оплатой ими стоимости путевок на льготных условиях. При этом вышеуказанный критерий нуждаемости можно было бы применить к определению стоимости путевки на льготных условиях, а не для реализации многодетными семьями права на рассматриваемую меру социальной поддержки.

Юридическую неопределенность содержат и меры социальной поддержки, предусмотренные п. 4 ст. 26 Кодекса о социальной защите. Они устанавливают право детей ветеранов и участников боевых действий в возрасте до 15 лет на летнее оздоровление в организациях отдыха детей и их оздоровления один раз в год, а также право данных детей в возрасте до 18 лет на летнее оздоровление в санаторно-курортных организациях при наличии медицинских показаний.

Право детей на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих их возрасту, и свободно участвовать в культурной жизни и заниматься искусством предусмотрено ст. 31 Конвенции о правах ребенка⁴⁴, ратифицированной постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1⁴⁵, закреплено оно и в ст. 13 Федерального закона № 124-ФЗ, определяющей полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление. Дублирование данного права в тексте Кодекса о социальной за-

щите не может рассматриваться в качестве меры социальной поддержки детей ветеранов и участников боевых действий, тем более что оно не связывается с полным или частичным их освобождением от оплаты предоставляемых им услуг, не предусматривает данная мера и какого-либо особого порядка реализации рассматриваемого права на услуги, оказываемые организациями отдыха детей и их оздоровления. И если это право не связывается с предоставлением детям ветеранов и участников боевых действий каких-либо льгот (иначе их получателями должны выступать законные представители таких детей), то почему реализация права на летнее оздоровление в организациях отдыха детей и их оздоровления связано с определенной периодичностью (один раз в год)?

Не вносит ясности в рассматриваемые нами вопросы и постановление Правительства Омской области от 13 ноября 2019 г. № 371-П «Об отдельных вопросах обеспечения отдыха и оздоровления детей на территории Омской области»⁴⁶, предусматривающее полную или частичную оплату стоимости путевки для детей за счет средств областного бюджета, так как оно не определяет механизм реализации гражданами права на финансовое обеспечение или возмещение затрат, связанных с приобретением и оплатой ими стоимости этих путевок. Не устанавливает данный документ и перечень документов, необходимых для получения выплаты, а также не определяет сроки рассмотрения и принятия уполномоченным органом исполнительной власти Омской области решения об оплате (компенсации) стоимости путевки или отказе в этом.

Как представляется, правовое регулирование рассматриваемых отношений,

⁴⁴ Конвенция о правах ребенка : одобрена Генер. Ассамблеей ООН 20 нояб. 1989 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵ О ратификации Конвенции о правах ребенка : постановление Верхов. Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в том числе связанных с бюджетным финансированием, должно четко определять субъектный состав, границы реализации прав и обязанностей каждой из сторон этих отношений, содержать понятный механизм их реализации.

Кодекс о социальной защите содержит также меры социальной поддержки, предоставляемые отдельным категориям граждан, в виде внеочередного оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также внеочередного (первоочередного) предоставления социального обслуживания организациями социального обслуживания, находящимися в ведении Омской области (ст.ст. 21–24, 28.1, 30, 31, 47, 58). И если внеочередное оказание медицинской помощи, в соответствии со ст.ст. 39, 58 Кодекса о социальной защите, предоставляется в порядке, определенном территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи⁴⁷, то порядок внеочередного (первоочередного) предоставления социального обслуживания организациями социального обслуживания, находящимися в ведении Омской области, Кодексом о социальной защите не определен. Отсутствуют в нем и отсылочные нормы, позволяющие установить такой порядок на подзаконном уровне. Это, с учетом положений ст. 8 Кодекса о социальной защите, обуславливает вопрос: является ли данная мера социальной поддержки юридически установленной, порождающей обязательства сторон рассматриваемых отношений при отсут-

ствии одного из обязательных элементов ее введения?

Порядок реализации рассматриваемой меры социальной поддержки можно было бы определить в рамках постановления Правительства Омской области от 24 декабря 2014 г. № 361-П «О Порядке предоставления социальных услуг поставщиками социальных услуг»⁴⁸. Однако Кодекс о социальной защите не предусматривает такого правового регулирования. В этой связи до внесения необходимых изменений в региональное законодательство данная мера социальной поддержки, на наш взгляд, не может быть признана юридически установленной.

Достаточно интересными, по нашему мнению, являются и такие меры социальной поддержки, как:

- оплата в размере 50 % стоимости лекарственных препаратов для медицинского применения, приобретаемых по рецептам на лекарственные препараты (ст.ст. 22–24 Кодекса о социальной защите);
- оплата в размере 50 % стоимости дополнительных социальных услуг, перечень которых утверждается в порядке, определенном органом исполнительной власти Омской области в сфере социальной защиты населения, (далее – дополнительные социальные услуги), и которые предоставляются в соответствии с законодательством организациями социального обслуживания, находящимися в ведении Омской области (ст.ст. 21, 28.1, 31 Кодекса о социальной защите).

Относительно первой из приведенных мер социальной поддержки хотелось бы отметить, что порядок ее реализации определен постановлением Правительства

⁴⁷ О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Омской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов : постановление Правительства Омск. обл. от 26 дек. 2024 г. № 797-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Данным нормативным правовым актом предусмотрено, что внеочередное оказание медицинской помощи предусматривает сокращение сроков ожидания медицинской помощи, а также в случае обращения одновременно нескольких граждан, имеющих право на внеочередное оказание медицинской помощи, медицинская помощь в плановой форме оказывается им исходя из очередности обращений таких граждан (п. 33).

⁴⁸ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Омской области от 27 июня 2018 г. № 173-П⁴⁹, которым вышеуказанное право на оплату в размере 50 % стоимости лекарственных препаратов для медицинского применения, приобретаемых по рецептам на лекарственные препараты, ограничивается определенным перечнем этих препаратов и связывается только с амбулаторным лечением. К тому же данные лекарственные препараты могут быть получены только в отдельных аптечных организациях, перечень которых ежегодно определяется Министерством здравоохранения Омской области.

Как представляется, подзаконный нормативный правовой акт не может сужать сферу применения законодательной нормы, устанавливать ограничения, препятствующие реализации льготной категорией граждан своих законных прав и интересов. Данное право должно в полном, а не в усеченном виде обеспечиваться органами публичной власти, в противном случае необходимые изменения должны быть внесены в Кодекс о социальной защите.

Относительно второй из компенсационных мер социальной поддержки следует отметить, что, согласно порядку, утвержденному органом исполнительной власти Омской области в сфере социальной защиты населения, перечень дополнительных социальных услуг определяется приказом соответствующей организации социального обслуживания, находящейся в ведении Омской области⁵⁰. Следова-

тельно, предоставление меры социальной поддержки в виде оплаты в размере 50 % стоимости дополнительных социальных услуг, предоставляемых в соответствии с законодательством организациями социального обслуживания, находящимися в ведении Омской области, обуславливается наличием утвержденного соответствующей организацией социального обслуживания перечня. При этом, учитывая предусмотренное ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»⁵¹ право данных организаций, а не их обязанность по утверждению этого перечня, последний может быть вовсе не утвержден.

Таким образом, предоставление мер социальной поддержки как социальной гарантии публично-правового образования, взявшего на себя обязательства по их предоставлению, законодательно поставлено в зависимость от права организации социального обслуживания, находящейся в ведении Омской области, что, с нашей точки зрения, не может быть признано правильным. К тому же, предоставляя дополнительные социальные услуги отдельным категориям граждан со скидкой 50 % от их стоимости, данные организации несут убытки, подлежащие возмещению за счет средств соответствующего бюджета. Получение данного возмещения возможно⁵² на основании представленных в уполномоченный орган документов, подтверждающих выпадающие доходы,

⁴⁹ Об утверждении Порядка предоставления меры социальной поддержки по оплате в размере 50 процентов стоимости лекарственных препаратов для медицинского применения, приобретаемых по рецептам на лекарственные препараты : постановление Правительства Омск. обл. от 27 июня 2018 г. № 173-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁰ О Порядке утверждения перечня дополнительных социальных услуг, предоставляемых организациями социального обслуживания, находящимися в ведении Омской области : приказ М-ва труда и соц. развития Омск. обл. от 26 мая 2015 г. № 83-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵² Об утверждении Порядка выплаты компенсации поставщику или поставщикам социальных услуг, которые включены в реестр поставщиков социальных услуг Омской области, но не участвуют в выполнении государственного задания (заказа), при получении у них гражданином социальных услуг, предусмотренных индивидуальной программой предоставления социальных услуг : постановление Правительства Омск. обл. от 6 апр. 2016 г. № 90-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

прохождения рассматриваемой организацией процедуры отбора и принятия в отношении ее положительного решения. Однако данный механизм не только осложнен дополнительными процедурами, явно не способствующими оказанию дополнительных социальных услуг на льготной основе, но и может быть не реализован при отсутствии соответствующих лимитов бюджетных обязательств⁵³.

Это не могло не сказаться на практике реализации рассматриваемой меры социальной поддержки, в рамках которой перечень дополнительных социальных услуг, оказываемых организациями социального обслуживания, находящимися в ведении Омской области, был сокращен или заменен на перечень платных услуг⁵⁴, в рамках которого услуги предоставляются на общих основаниях без льгот.

Полагаем, что публично-правовые образования не вправе принимаемые ими социальные обязательства перекладывать на третьих лиц, к усмотрению которых отнесено предоставление или непредоставление тех или иных услуг. В противном случае, как это было представлено выше, это необеспеченное обязательство с учетом положений федерального законодательства не может рассматриваться в качестве механизма предоставления отдельным категориям граждан меры социальной поддержки в виде оплаты в размере 50 % стоимости дополнительных социальных услуг. При этом также нормативно не определен порядок предоставления данной меры социальной поддержки (один из обязательных элементов меры), что в целом ставит под сомнение возможность ее практической реализации.

Заслуживает особого внимания и мера социальной поддержки в виде доплаты к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»⁵⁵, предоставляемой гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Омской области и замещавшим выборные должности глав муниципальных районов Омской области, а также замещавшим на постоянной основе должности председателей (заместителей председателей) представительных органов муниципальных районов Омской области (далее – граждане, замещавшие выборные должности) два срока и более либо не менее 8 лет, полномочия которых по соответствующей должности прекратились не ранее 19 декабря 2004 г. (ст. 33.2 Кодекса о социальной защите). Не вдаваясь в особенности пенсионной доплаты для данной категории граждан, отметим, что, в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления также находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в рамках которого издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам (ст. 76 Конституции Российской Федерации). Исходя из этого, ч. 4 ст. 26 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой

⁵³ Об утверждении государственной программы Омской области «Социальная поддержка населения» : постановление Правительства Омск. обл. от 28 окт. 2023 г. № 570-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁴ См., напр.: Об установлении тарифов на платные услуги, предоставляемые автономным учреждением Омской области «Комплексный центр социального обслуживания населения Исилькульского района» : приказ автоном. учреждения Омск. обл. «Комплексный центр социального обслуживания населения Исилькульского района» от 31 янв. 2018 г. № 78А-ОД // М-во труда и соц. развития Омск. обл. 2018. URL: http://omskmintrud.ru/Data/SocialServicesProvider/35/3/Платные_услуги.pdf (дата обращения: 17.02.2025).

⁵⁵ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

системе публичной власти»⁵⁶ (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) предусмотрено, что лицам, замещавшим муниципальные должности в течение срока, предусмотренного уставом муниципального образования, к страховой пенсии по старости (инвалидности) может быть установлено дополнительное пенсионное обеспечение в случаях, на условиях и в порядке, которые предусмотрены уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Финансирование расходов, связанных с установлением дополнительного пенсионного обеспечения, осуществляется за счет средств местного бюджета⁵⁷. Аналогичное правило предусмотрено и в отношении лиц, замещавших государственные должности субъекта Российской Федерации (ч. 6 ст. 5 Федерального закона № 414-ФЗ).

Следовательно, законами субъектов Российской Федерации может быть введен и изменен только порядок и условия предоставления доплаты к страховой пенсии по старости (инвалидности), в том числе введены и изменены критерии, при нали-

чий которых у рассматриваемой категории граждан возникает право на ее получение⁵⁸, как это, например, предусмотрено законодательными актами отдельных субъектов Российской Федерации⁵⁹, а не непосредственно установлена мера социальной поддержки гражданам, замещавшим выборные должности. К тому же данная мера введена на дискретных условиях, явно отличающихся от федеральных, что создает правовую коллизию в правовом регулировании схожих отношений при реализации права лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации.

Как представляется, Омская область по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вправе была принять законодательный акт, не противоречащий федеральным законам, устанавливающий правила дополнительного пенсионного обеспечения граждан, замещавших выборные должности, в числе прочего определяющий механизм исчисления таких выплат за счет средств местных

⁵⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁷ Схожее правило ранее предусматривалось утратившей силу ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могли устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Такие гарантии, предусматривавшие расходование средств местных бюджетов, могли устанавливаться только в отношении лиц, осуществлявших вышеуказанные полномочия на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность, и не подлежали применению в случае прекращения полномочий указанных лиц по основаниям, предусмотренным законодательством. (Доступ из СПС «КонсультантПлюс».)

⁵⁸ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2021) : утв. Президиумом Верхов. Суда Рос. Федерации 30 июня 2021 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁹ См., напр.: *О гарантиях* осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) : Закон Респ. Саха (Якутия) от 10 нояб. 2010 г. 865-3 № 631-IV ; *О пенсионном обеспечении* депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, председателя, заместителя председателя, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования : Закон Респ. Коми от 30 апр. 2008 г. № 24-РЗ ; *О гарантиях* осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Мордовия : Закон Респ. Мордовия от 15 июня 2010 г. № 47-3 ; *О гарантиях* осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления : Закон Ставропол. края от 29 дек. 2008 г. № 101-КЗ ; *О гарантиях* осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Ульяновской области : Закон Ульяновск. обл. от 16 апр. 2008 г. № 42-ЗО ; и др. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

бюджетов, а не вводить рассматриваемую меру социальной поддержки, оправдывая это правом субъекта Российской Федерации устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан (ч. 3 ст. 48 Федерального закона № 414-ФЗ). К тому же приведенное право субъектов Российской Федерации подлежит реализации вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. В нашем же случае право субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере отношений четко определено (ст. 26 Федерального закона № 33-ФЗ), выходить за его пределы недопустимо.

Объяснить происходящее в областном законодательстве, наверное, можно желанием законодателя решить отдельные вопросы в интересах определенной категории граждан. Однако их решение не должно подрывать доверие общества к государственным институтам, Конституции Российской Федерации и праву вообще.

Особое внимание в год 80-й годовщины Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг., на наш взгляд, должно быть уделено женщинам – участницам Великой Отечественной войны, вдовам участников Великой Отечественной войны – Героев Советского Союза, полным кавалерам ордена Славы, гражданам, награжденным медалью «За оборону Ленинграда», гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», гражданам, награжденным знаком «Жителю осажденного Севастополя», гражданам, награжденным знаком «Житель осажденного Сталинграда», которым за счет средств областного бюджета предоставляется ежемесячная выплата

к пенсии в размере 450–500 руб. (ст.ст. 27, 28, 29, 30 Кодекса о социальной защите). Несомненно, что размер этой доплаты нельзя в современных условиях признать социально обусловленным, направленным на поддержание данной категории граждан, заботу о них, он требует пересмотра.

Кодекс о социальной защите содержит и иные меры социальной поддержки, в том числе по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельными категориями граждан (ст.ст. 21, 25, 36, 41), в области охраны семьи, материнства, отцовства и детства, а также направленные на поддержку граждан, имеющих детей (гл. 5, 6), в области здравоохранения (гл. 7). Отдельные главы Кодекса о социальной защите посвящены социальному обслуживанию и государственной социальной помощи (гл. 8, 9). Анализ их положений в рамках одного научного исследования не представляется возможным и будет нами представлен в следующих публикациях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как любой нормативный правовой акт Кодекс о социальной защите не лишен недостатков, требующих приведения его норм в соответствие с действующими реалиями и потребностями развивающихся общественных отношений в сфере социальной защиты, положениями федерального законодательства.

Не стоит отступать от идеи систематизации областного законодательства в целях унификации нормативного материала, позволяющего комплексно взглянуть на сферу регулируемых Кодексом о социальной защите отношений, определить ключевые точки дальнейшего развития и совершенствования его положений. Этому, как представляется, будет способствовать настоящее исследование.

Список литературы

1. Васильева Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы : моногр. Пермь : Перм. гос. ун-т, 2009. 363 с.

2. Трутаева А. В. Развитие законодательства о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, в свете принятия Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606: проблемы теории и практики // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 3 (116). С. 159–164.
3. Федорова М. Ю. Конституционное право на социальное обеспечение в зеркале инструментальной юриспруденции // Российский юридический журнал. 2021. № 4 (139). С. 139–153. DOI: https://doi.org/10.34076/20713797_2021_4_139
4. Григорьева Н. В. Сравнительный анализ кодифицированного социального законодательства субъектов Российской Федерации // Юрист. 2023. № 7. С. 43–48. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2023-7-43-48>
5. Забралова О. С. Правовое регулирование механизма осуществления публичных социальных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 6 (151). С. 29–36. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2023.151.6.029-036>
6. Битюцкий Е. В. Принципы организации и функционирования власти в федеративном государстве на примере Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2016. № 2 (38). С. 44–52. DOI: <https://doi.org/10.21685/2072-3016-2016-2-5>
7. Тихомиров Ю. А. Теория кодекса // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Н. Новгород, 25–26 сент. 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. Н. Новгород : Графика, 2009. С. 38–45.
8. Абрамова А. И. Кодификация российского законодательства: современность и перспективы развития // Журнал российского права. 2016. № 12 (240). С. 27–38. DOI: <https://doi.org/10.12737/22717>
9. Рахманина Т. Н. Актуальные вопросы кодификации российского законодательства // Журнал российского права. 2008. № 4 (136). С. 30–39.
10. Трутаева А. В. Перспективы развития модели распределения полномочий органов власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере социального обеспечения // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2016. № 2 (47). С. 164–171.
11. Авершин В. В. Совершенствование системы разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2007. Т. 8, № 41. С. 76–87.
12. Хаитов Г. А. Об отдельных вопросах возникновения расходных обязательств в Российской Федерации: правовые аспекты // Сибирский юридический вестник. 2022. № 2 (97). С. 39–46. DOI: <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2022.2.39>
13. Пауль А. Г. О юридической природе закона (решения) о бюджете // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 3 (34). С. 273–286.
14. Станкевич О. Г. Закон о республиканском бюджете как источник финансового права // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия Д. Экономические и юридические науки. 2017. № 14. С. 122–126.

References

1. Vasil'eva Yu. V. *Codification of Russian Social-Security Legislation: Theoretical and Practical Problems*. Perm: Perm State University Publ.; 2009. 363 p. (In Russ.)
2. Trutaeva A. V. The Development of the Law on State Benefits to Citizens with Children in Connection with the Adoption of the Decree of the President of the Russian Federation No. 606 of 7 May 2012: Theory and Practice. *Saratov State Law Academy Bulletin*. 2017;3:159-164. (In Russ.)
3. Fedorova M. Yu. The Constitutional Right to Social Security Through the Prism of Instrumental Jurisprudence. *Russian Juridical Journal*. 2021;4:139-153. DOI: https://doi.org/10.34076/20713797_2021_4_139 (In Russ.)
4. Grigoryeva N. V. A Comparative Analysis of Codified Social Laws of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Jurist*. 2023;7:43-48. DOI: <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2023-7-43-48> (In Russ.)
5. Zabrailova O. S. Legal Regulation of the Mechanism of Implementation of Public Social Expenditures in the Russian Federation. *Actual Problems of Russian Law*. 2023;6:29-36. DOI: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2023.151.6.029-036> (In Russ.)
6. Bitutskiy E. V. Organizational and Functioning Principles of the Power in a Federal State by the Example of the Russian Federation. *University Proceedings. Volga Region. Social Sciences*. 2016;2:44-52. DOI: <https://doi.org/10.21685/2072-3016-2016-2-5> (In Russ.)
7. Tikhomirov Yu. A. Theory of the Code. In: Baranov V. M., Krasnov D. G. (Eds.). *Codification of Legislation: Theory, Practice, Technique*. Nizhny Novgorod: Grafika Publ.; 2009. P. 38–45. (In Russ.)
8. Abramova A. I. Codification of Russian Legislation: Modernity and Development Prospects. *Journal of Russian Law*. 2016;12:27-38. DOI: <https://doi.org/10.12737/22717> (In Russ.)
9. Rakhmanina T. N. Topical Issues of Codifying Russian Legislation. *Journal of Russian Law*. 2008;4:30-39. (In Russ.)
10. Trutaeva A. V. Development of Delimitation of Competence Between Russian Federation and It's Subjects in Realization of the Social Security. *Herald of Omsk University. Series Law*. 2016;2:164-171. (In Russ.)

11. Avershin V. V. Improvement of the System of Power Distribution in the Russian Federation: Problems and Prospects. *Izvestia: Herzen University Journal of Humanities & Sciences*. 2007;8(41):76-87. (In Russ.)
12. Khaitov G. A. Certain Issues of Expenditure Obligations in the Russian Federation: Legal Aspects. *Siberian Law Herald*. 2022;2:39-46. DOI: <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2022.2.39> (In Russ.)
13. Paul A. G. On Legal Nature of Law (Decision) on Budget. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 2018;3:273-286. (In Russ.)
14. Stankevich O. G. The Law on the Republic Budget as a Source of Financial Law. *Herald of Polotsk State University. Series D. Economics and Law Sciences*. 2017;14:122-126. (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Елена Владимировна Башурова, старший преподаватель кафедры гражданского права Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7290-0149>; e-mail: elenkazakova@rambler.ru

ABOUT THE AUTHOR

Elena V. Bashurova, Senior Lecturer of the Department of Civil Law at the Siberian Law University (12 Korolenko str., Omsk, 644010, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7290-0149>; e-mail: elenkazakova@rambler.ru

Поступила | Received
03.04.2025

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
09.04.2025

Принята к публикации | Accepted
11.09.2025