

## Заключение

на проект закона Иркутской области № ПЗ – 166 «О внесении изменения в статью 2 Закона Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области», внесенный Губернатором Иркутской области С.Г. Левченко

I. Проект закона № ПЗ – 166 «О внесении изменения в статью 2 Закона Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» (далее – проект закона, законопроект, проект) внесен Губернатором Иркутской области С.Г. Левченко с соблюдением требований федерального и областного законодательства.

Законопроектом предлагается концептуально изменить установленный Законом Иркутской области от 10 ноября 2011 года № 109-ОЗ «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» (далее – Закон № 109-ОЗ) порядок заготовки гражданами древесины для собственных нужд посредством:

- формальной презумпции постоянной недостаточности лесных ресурсов для заготовки гражданами древесины для всех видов собственных нужд на всей территории Иркутской области;
- ведения учета граждан, желающих заготовить древесину для собственных нужд, в реестре нуждающихся в древесине (далее – учет);
- предоставления права заготовки древесины только гражданам, состоящим на учете.

II. Согласно части 5 статьи 30 Лесного кодекса Российской Федерации порядок заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливается законами субъектов Российской Федерации.

Принятие закона, регулирующего порядок заготовки гражданами древесины для собственных нужд, находится в компетенции Законодательного Собрания Иркутской области.

III. При принятии законопроекта необходимо иметь ввиду следующее.

1. В проекте отсутствует регламентация таких существенных элементов рассматриваемых правоотношений как:

- виды решений, принимаемых по результатам рассмотрения заявлений граждан о заключении договора купли продажи лесных насаждений (далее – договор);
- основания для возврата заявлений или отказа в удовлетворении заявлений граждан о заключении договора (например, в случае использования права на заготовку древесины для собственных нужд, противоречия документам градостроительного планирования при выделении древесины для строительства жилого дома и т.п.);

- особенности реализации прав граждан на заготовку древесины для собственных нужд по выбору на территории нескольких лесничеств;
- возможность предложения гражданину реализации права на заготовку древесины для собственных нужд в лесничестве, имеющем доступные к заготовке лесные насаждения;
- особенности ведения учета граждан в связи с различными видами собственных нужд, выделением лесных насаждений в различных лесничествах;
- последствия отказа граждан от реализации права на заготовку древесины в предложенном лесничестве;
- виды решений, принимаемых по результатам рассмотрения заявлений граждан о постановке на учет;
- основания для возврата заявлений или отказа в удовлетворении заявлений граждан о постановке на учет.
- особенности взаимодействия между уполномоченным исполнительным органом государственной власти Иркутской области (далее – уполномоченный орган) и гражданином после принятия вышеназванных решений.

Нормативное содержание указанных существенных элементов порядка учета граждан, желающих заготовить древесину для собственных нужд, и порядка обращения гражданина с заявлением о заключении договора предлагается определить в подзаконных актах.

В проекте закона не определен порядок рубки, вывоза лесных насаждений, другие особенности взаимоотношений уполномоченного органа и гражданина в связи с предоставлением для заготовки лесных насаждений.

Необходимо отметить, что проекты соответствующих подзаконных актов в Законодательное Собрание Иркутской области не представлены. Пояснительная записка к проекту закона также не содержит информацию о существенных элементах порядка реализации гражданами права на заготовку древесины для собственных нужд.

Предложенное регулирование можно расценить как произвольную передачу установленных федеральным законодательством полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также как произвольное изменение установленного федеральным законодательством вида нормативного правового акта – закона, которым должны быть урегулированы правоотношения по установлению порядка заготовки гражданами древесины для собственных нужд.

2. Относительно формальной презумпции постоянной недостаточности лесных ресурсов для заготовки гражданами древесины для всех видов собственных нужд на всей территории Иркутской области представляется необходимым отметить следующее.

Законы Иркутской области о заготовке гражданами древесины для собственных нужд действуют с 2008 года.

Согласно письму агентства лесного хозяйства от 02.09.2011 № 91-37-3764/11 только с 2008 по 2010 годы для собственных нужд было выделено 2,021 млн. куб. м. древесины. Если принять за основу максимально возможный объем получения древесины 200 куб. м., то только за указанные три года с 2008 по 2010 годы заготовили древесину для собственных нужд более 10,1 тыс. семей. Экстраполяция указанных данных на последующие шесть лет позволяет сделать вывод, что не менее 30 тыс. семей в Иркутской области уже реализовали свое право на заготовку деловой древесины для наиболее ресурсоемких собственных нужд: возведение жилого дома (однократно) и капитального ремонта жилого помещения (1 раз в 25 лет). Указанные граждане больше претендовать на получение древесины для указанных целей не могут. Осуществление учета граждан, реализовавших свое право на заготовку древесины для отдельных собственных нужд обязательно, возможно по результатам анализа исполненных договоров купли-продажи лесных насаждений. Иное противоречит статье 3 Закона № 109-ОЗ.

Население области не увеличивается, проживает преимущественно в крупных городах, которые не предназначены для массовой индивидуальной жилой застройки. Количество семей, имеющих право на заготовку древесины для вышеназванных ресурсоемких целей, должно объективно уменьшаться.

Указанные обстоятельства ставят под сомнение обоснованность формального презюмирования постоянной недостаточности лесных насаждений для собственных нужд на всей территории Иркутской области.

Недостаточность лесных насаждений объективно присутствует в лесничествах, расположенных в Иркутской агломерации, что требует дифференциации механизмов правового регулирования.

При неравномерном распределении лесных ресурсов по территории Иркутской области возможно установление иных механизмов и форм реализации прав граждан на заготовку древесины для собственных нужд (например, опыт Алтайского края).

При недостаточности лесных ресурсов для заготовки гражданами древесины для всех собственных нужд на всей территории Иркутской области возможна корректировка нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд.

3. Принимая во внимание необходимость дополнительного обоснования формального презюмирования недостаточности лесных насаждений для всех видов собственных нужд на всей территории Иркутской области, а также обязанность соответствующих органов государственной власти Иркутской области осуществлять лесное планирование и планирование деятельности по обеспечению граждан

древесиной для собственных нужд представляется нужным оценить законодательную необходимость:

- ведения изначального сплошного учета граждан, желающих заготавливать древесину для всех видов собственных нужд, до их обращения с заявлением о заготовке древесины для собственных нужд;
- придания статуса отдельной государственной услуги полномочию по учету.

Так лесным законодательством предусмотрена обязательная разработка и утверждение Лесного плана Иркутской области и лесохозяйственных регламентов лесничеств.

Согласно приказу Рослесхоза от 05.10.2011 № 423 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки» Лесной план Иркутской области включает в себя в том числе:

- основные направления планируемого использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- информацию о состоянии и об изменении состояния лесов, об их целевом назначении по лесничествам и лесопаркам, а также о лесорастительных зонах и лесных районах;
- характеристику лесосырьевого потенциала и его использования, определение потребности общества в лесах и лесных ресурсах;
- распределение лесов по зонам планируемого освоения, в том числе по видам использования и интенсивности освоения;
- показатели использования лесов.

Лесной план субъекта Российской Федерации составляется на 10 лет.

На основании приказа Рослесхоза от 04.04.2012 № 126 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений» в лесохозяйственном регламенте в отношении лесов, расположенных в границах лесничеств, устанавливаются в том числе:

- виды разрешенного использования лесов;
- возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования;
- виды разрешенного использования лесов на территории лесничества с распределением по кварталам
- нормативы, параметры и сроки использования лесов для заготовки древесины, включающие в том числе расчетную лесосеку для осуществления рубок спелых и перестойных лесных насаждений.

Лесохозяйственные регламенты разрабатываются на срок до 10 лет.

Согласно части 2 статьи 4 Закона № 109-ОЗ уполномоченный орган обязан планировать свою внутреннюю деятельность по оказанию государственной услуги по заключению договоров с определением объемов заготовки лесных насаждений на очередной год. Порядок планирования деятельности уполномоченного органа определяется Положением о порядке

определения объемов лесных насаждений, заготавливаемых на основании договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 30 марта 2012 года № 115-пп. В соответствии с Положением при планировании деятельности по заключению с гражданами договоров уполномоченный орган не учитывает прогнозы потребности граждан в древесине для собственных нужд на плановый год, не определяет механизмы (варианты) обеспечения прав граждан, не основывается на безусловном праве граждан на получение древесины в объемах и с периодичностью, установленной Законом № 109-ОЗ. Планирование работы по обеспечению прав граждан фактически заключается в дублировании документов лесного планирования.

Лес – возобновляемый природный ресурс. Право гражданина на получение древесины для собственных нужд в объеме и с периодичностью, определенными законом субъекта Российской Федерации, носит безусловный характер (правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в постановлении от 25 октября 2016 года № 21-П). Следовательно, при поступлении заявления гражданина о заключении договора на заготовку древесины для конкретной собственной нужды, исходя из документов лесного планирования, объемов и периодичности заготовки древесины, определенных Законом № 109-ОЗ, количества поступивших заявлений граждан, уполномоченный орган имеет возможность предварительно определить существенные условия договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, в том числе срок его действия.

В лесничествах Иркутской агломерации все граждане, проживающие в близко расположенных населенных пунктах, объективно не смогут реализовать свое право на заготовку древесины в объеме и с периодичностью, установленные Законом № 109-ОЗ. Указанное обстоятельство также требует дифференциации механизмов правового регулирования учета и заключения договоров.

Для целей отопления уполномоченный орган обязан ежегодно предусмотреть необходимый объем дровяной древесины для заготовки гражданами, поскольку право на ее заготовку гражданин может реализовать ежегодно. В этой связи представляется излишней постановка на учет граждан, желающих заготовить древесину для целей отопления, поскольку договор купли-продажи лесных насаждений заключается на срок до 1 года, периоды в течение календарного года возможной заготовки древесины обусловлены климатическими особенностями.

Необходимость обязательной постановки граждан на учет ставится под сомнение на территориях с низкой плотностью населения, небольшой строительной активностью граждан и значительными лесными ресурсами.

Проект не учитывает территориальную удаленность большинства населенных пунктов с возможной массовой индивидуальной деревянной

жилой застройкой от местонахождения уполномоченного органа и его территориальных подразделений, а также отсутствие на значительной части Иркутской области уверенного действия информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В этой связи возложение на граждан обязанности:

- встать на учет;
  - направить заявление о заключении договора (порядок и сроки направления заявления не определены);
  - два раза представлять документы, перечень которых из текста проекта не представляется возможным определить,
- требуется, исходя из вида собственной нужды и территории заготовки древесины, дополнительной оценки на реализуемость и управленческую необходимость.

Статьей 2 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определено, что государственная услуга – деятельность по реализации функций соответственно исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которая осуществляется в пределах установленных полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Согласно пунктам 3, 4 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Иркутской области, утвержденных постановлением Правительства Иркутской области от 01.08.2011 № 220-пп, при разработке административных регламентов исполнительные органы предусматривают оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций, в том числе:

- упорядочение административных процедур (действий);
- устранение избыточных административных процедур (действий);

Логически обособленная последовательность действий исполнительного органа, имеющая конечный результат и выделяемая в рамках исполнения государственной функции рассматривается как отдельная административная процедура в рамках оказания государственной услуги.

Представляется, что учет заявлений граждан, чьи заявления о заключении договора не могут быть удовлетворены в текущем календарном году, может осуществляться в рамках внутренней деятельности уполномоченного органа и отдельной административной процедуры, не создавая дополнительных административных, территориальных, информационных, финансовых барьеров для граждан.

4. Абзац восьмой статьи 1 проекта предусматривает первоочередное право на учет и заключение договоров без указания вида собственной нужды с гражданами, чьи жилые помещения признаны непригодными для проживания в результате пожара или иного стихийного бедствия.

Статья 3 Закона № 109-ОЗ определяет собственные нужды, нормативы, в том числе периодичность заготовки древесины без привязки к обстоятельствам возникновения собственной нужды:

- для возведения строений – однократно;
- для текущего ремонта жилых помещений – в течение пяти лет;
- для капитального ремонта жилых помещений – в течение 25 лет, но не ранее чем через пять лет с года заготовки древесины для текущего ремонта жилого помещения;
- для строительства и ремонта хозяйственных построек в течение пяти лет;
- для отопления – ежегодно.

В этой связи абзац восьмой статьи 1 проекта вступает во внутреннее противоречие с абзацем третьим статьи 1 проекта и внешнее противоречие со статьей 3 Закона № 109-ОЗ.

В письме председателя Законодательного Собрания Иркутской области С.Ф. Брилки от 04.04.2016 № исх870 на имя первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области А.С. Битарова заявлялось о противоречии подпунктов 6 и 7 пункта 3 Положения о порядке обращения гражданина с заявлением о заключении договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 11.01.2016 № 5-пп, части 1 статьи 2, статье 3 Закона № 109-ОЗ. Указанные нормы фактически устанавливают иные нормативы, в том числе периодичность заготовки древесины для собственных нужд. Обращение Законодательного Собрания Иркутской области не было учтено.

Указанное концептуальное противоречие требует устранения.

Предложение о повторном выделении древесины гражданам, чьи жилые помещения признаны непригодными для проживания в результате пожара или иного стихийного бедствия, требует указания вида собственной нужды и дополнительной оценки на управленческую целесообразность и регулирующее воздействие. Введение такой нормы может спровоцировать умышленные поджоги и умышленное приведение в негодность жилых помещений.

5. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 31 января 2008 года № 2-П, из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с действующим правовым регулированием.

В законопроекте содержится норма, не отвечающая требованиям определенности, ясности, недвусмысленности.

Так в проекте предлагается заключать договор «с гражданином, включенным в реестр граждан, нуждающихся в древесине (далее – реестр), на основании заявления о заключении договора купли-продажи лесных

насаждений для собственных нужд граждан» (абзаца пятый статьи 1 проекта).

Указанную норму можно буквально толковать двояко:

- договор заключается с гражданином, который подал заявление о заключении договора, и его на основании этого заявления включили в реестр;

- договор заключается с гражданином, который сначала был включен в реестр, а потом подал заявление о заключении договора.

Указанный недостаток требует устранения.

IV. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, отсутствие в проекте закона однозначности и ясности процедур включения в реестр и подачи заявления о заключении договора, оснований для возврата заявлений граждан о включении в реестр и заключении договора, отказа гражданам во включении в реестр и заключении договора, отсутствие других существенных элементов порядка заготовки гражданами древесины для собственных нужд, противоречие нормы законопроекта статье 3 Закона № 109-ОЗ в части нормативов, в том числе периодичности заготовки древесины, свидетельствует о наличии в законопроекте следующих коррупциогенных факторов:

- широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения;

- отсутствие административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, их должностными лицами определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Указанные коррупциогенные факторы требуют устранения.

Таким образом, концепция законопроекта требует дополнительного обсуждения.

Заместитель руководителя аппарата  
Законодательного Собрания  
Иркутской области



А.А. Петров  
06.03.2017

Начальник отдела по законодательству об  
областной природоресурсной политике



С.И. Родионова

06.03.17