

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Иркутской области № ПЗ-946 «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по предоставлению меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей, в виде социальной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта»

Проект закона Иркутской области № ПЗ-946 «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по предоставлению меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей, в виде социальной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта» (далее – проект закона) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области Губернатором Иркутской области Кобзевым И.И.

Предметом правового регулирования проекта закона являются отношения, связанные с наделением органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области отдельными областными государственными полномочиями.

Согласно пунктам «ж», «ж.1», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита; защита семьи, материнства, отцовства и детства; земельное законодательство отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации закреплено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Подпунктом 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов социальной поддержки семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей).

На основании подпункта 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину в

собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа осуществляется, в том числе, в случае предоставления земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Случаи предоставления земельных участков в собственность многодетным семьям бесплатно для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства установлены пунктом 5 части 1 статьи 2 Закона Иркутской области от 28 декабря 2015 года № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан».

Также подпунктом 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

В целях реализации названной нормы принят указ Губернатора Иркутской области от 9 июня 2021 года № 158-уг «Об установлении меры социальной поддержки граждан, имеющих трех и более детей, в виде социальной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта» (далее – указ № 158-уг).

В силу части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Проектом закона предлагается наделить органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области областными государственными полномочиями по предоставлению меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей, в виде

социальной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта (далее соответственно – органы местного самоуправления, многодетные семьи, социальная выплата).

Регулирование субъектом Российской Федерации – Иркутской областью заявленных проектом закона отношений соответствует Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству.

Принятие рассматриваемого проекта закона Законодательным Собранием Иркутской области является правомерным.

Вместе с тем, необходимо обратить внимание на следующее.

1. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал в своих решениях, что неопределенность содержания правового регулирования допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона (например, постановления от 15 июля 1999 года № 11-П, от 11 ноября 2003 года № 16-П, от 17 июня 2004 года № 12-П, от 21 января 2010 года № 1-П).

Механизм действия законов должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений прежде всего из содержания конкретных нормативных положений.

По результатам антикоррупционной экспертизы, проведенной в соответствии со статьей 59 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области, Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, в проекте закона выявлен такой коррупциогенный фактор, как наличие широты дискреционных полномочий (отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения).

В настоящее время социальная выплата предоставляется многодетным семьям в соответствии с указом Губернатора Иркутской области № 158-уг, согласно положениям которого исполнительным органом государственной власти Иркутской области, уполномоченным на предоставление социальной выплаты, является министерство имущественных отношений Иркутской области.

При этом к полномочиям министерства имущественных отношений Иркутской области отнесены, в частности, постановка многодетных семей на учет с целью предоставления социальной выплаты (включая прием заявлений и необходимых документов, принятие решений о постановке на учет либо об отказе в постановке на учет), формирование очередности многодетных семей, имеющих право на получение социальной выплаты, снятие многодетных семей с учета, принятие решения о предоставлении

социальных выплат в порядке очередности многодетным семьям, состоящим на учете, перечисление социальных выплат.

Исходя из действующей редакции указа № 158-уг с учетом положений проекта закона не представляется возможным сделать выводы о механизме предоставления социальной выплаты многодетным семьям органами местного самоуправления.

В целях устранения названного коррупциогенного фактора предлагается:

1) конкретизировать в статье 2 проекта закона областные государственные полномочия, связанные с предоставлением социальной выплаты многодетным семьям, которыми предлагается наделить органы местного самоуправления;

2) дополнительно обсудить с участием представителей министерства имущественных отношений Иркутской области, органов местного самоуправления и закрепить в нормативном правовом акте Иркутской области механизм предоставления социальной выплаты, включая условия, порядок ее предоставления органами местного самоуправления, формирования очередности и т.п.

2. Механизм предоставления социальной выплаты многодетным семьям должен быть логичным, прозрачным и понятным как для получателей названной меры социальной поддержки, так и для органов, уполномоченных на ее предоставление.

Согласно проекту закона социальную выплату предлагается предоставлять многодетным семьям органами местного самоуправления в пределах муниципального образования Иркутской области, являющегося местом жительства многодетной семьи.

В связи с этим особо следует отметить, что для полноценной реализации передаваемых государственных полномочий в соответствующем нормативном правовом акте Иркутской области должны быть закреплены нормы, исключающие возможность постановки многодетной семьи на учет с целью предоставления социальной выплаты одновременно в нескольких муниципальных образованиях Иркутской области (в случае, когда члены многодетной семьи зарегистрированы по месту жительства в разных муниципальных образованиях Иркутской области) и, как следствие, возможность неоднократного получения социальной выплаты одной и той же многодетной семьей.

В соответствующий нормативный правовой акт Иркутской области также необходимо включить нормы, определяющие порядок координации в пределах Иркутской области деятельности органов местного самоуправления и министерства имущественных отношений Иркутской области, в том числе в отношении информирования органов местного самоуправления других муниципальных образований Иркутской области о предоставлении многодетной семье социальной выплаты и снятии ее с соответствующего учета.

В частности, представляется целесообразным определить министерство имущественных отношений Иркутской области органом,

уполномоченным на ведение общей информационной базы многодетных семей, состоящих на учете с целью предоставления социальной выплаты в муниципальных образованиях Иркутской области, а также многодетных семей, которым уже предоставлена социальная выплата, и снятым с учета, в том числе с земельного учета.

Отсутствие в нормативном правовом акте Иркутской области положений, регулирующих вышеизложенные вопросы, может повлечь за собой нарушение конституционного принципа социальной справедливости, связанного с предотвращением необоснованного сверхнормативного предоставления гражданам мер государственной поддержки, создаст предпосылки необоснованно широких пределов усмотрения уполномоченных органов и будет свидетельствовать о наличии в соответствующем нормативном правовом акте Иркутской области таких коррупциогенных факторов, как широта дискреционных полномочий и отсутствие или неполнота административных процедур.

Учитывая особую социальную значимость решения обозначенных вопросов, полагаем, что информация о разработке такого (таких) проекта (проектов) нормативного правового акта (нормативных правовых актов) Иркутской области, содержащая подробное изложение основных нормативных предписаний и сроки принятия указанных нормативных правовых актов, должна быть представлена в Законодательное Собрание Иркутской области до внесения проекта закона на рассмотрение Законодательного Собрания Иркутской области.

3. Согласно приложению 2 к проекту закона одним из показателей, используемых при расчете объема субвенции, предоставляемой местному бюджету из областного бюджета для осуществления государственных полномочий *i*-го муниципального образования, является количество многодетных семей, состоящих на учете с целью предоставления социальной выплаты.

Предусматривается, что данный показатель утверждается ежегодно на очередной финансовый год и плановый период в срок до 1 августа текущего финансового года уполномоченным исполнительным органом государственной власти Иркутской области на основании сведений, предоставленных муниципальными образованиями.

Частью 1 статьи 14 проекта закона установлен срок вступления соответствующего Закона Иркутской области в силу – 1 января 2022 года.

Таким образом, вопрос о том, как будет рассчитан объем субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления государственных полномочий, в 2022 году, остается не урегулированным.

К проекту закона имеются также замечания юридико-технического и лингвистического характера, в том числе в части необходимости использования полных наименований муниципальных образований Иркутской области в приложении 1 к проекту закона.

В перечень правовых актов Иркутской области, принятия, отмены, изменения либо признания утратившими силу которых потребует принятие проекта закона, необходимо включить:

- Закон Иркутской области «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»;

- указ № 158-уг.

Кроме того, принятие проекта закона потребует принятия нормативного правового акта Иркутской области, направленного на регулирование отдельных вопросов, связанных с реализацией Закона Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по предоставлению меры социальной поддержки гражданам, имеющим трех и более детей, в виде социальной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта».

Обращаем особое внимание, что исходя из положений Закона Иркутской области от 8 декабря 2009 года № 93/59-оз «О полномочиях органов государственной власти Иркутской области по взаимодействию с советом муниципальных образований Иркутской области» проекты законов Иркутской области, регулирующие общественные отношения, связанные с наделением органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области отдельными государственными полномочиями Иркутской области, рассматриваются при наличии письменного заключения совета муниципальных образований Иркутской области.

Представляется необходимым обеспечить учет мнения совета муниципальных образований Иркутской области при рассмотрении проекта закона, в том числе в части возможности осуществления органами местного самоуправления передаваемых областных государственных полномочий, пересмотра показателей, используемых при расчете объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления государственных полномочий.

Учитывая изложенное, проект закона нуждается в дополнительном обсуждении до его рассмотрения в первом чтении.

Начальник  
правового управления

  
М.В. Басов  
17.12.21

Начальник отдела по законодательству  
об охране здоровья и социальной защите

  
Е.А. Аксенова  
17.12.21