

## Заключение

на проект закона Иркутской области № ПЗ-335

«О дополнительной мере социальной поддержки граждан в Иркутской области, нуждающихся в древесине для собственных нужд, и о внесении изменений в статью 2 Закона Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» и статью 2 Закона Иркутской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области», внесенный Губернатором Иркутской области С.Г. Левченко (далее – проект, проект закона, законопроект)

### I. Концепция проекта закона

Проектом закона предлагается безвозмездно предоставлять социальную поддержку всем гражданам, обладающим правом на заготовку древесины для собственных нужд и не воспользовавшимся этим правом. Социальную поддержку предлагается оказывать в виде лесоматериалов (далее – социальная поддержка) (статьи 1 – 3 проекта). Нормы-обоснования социальной незащищенности и нуждаемости в социальной поддержке указанной категории граждан в проекте закона отсутствуют.

В проекте устанавливаются отдельные элементы порядка обращения за социальной поддержкой и принятия решения о предоставлении социальной поддержки (статья 5 проекта). Порядок предоставления социальной поддержки (передачи лесоматериалов) не описан в пояснительной записке, предлагается передать регулирование указанных правоотношений Правительству Иркутской области.

Законопроект содержит законодательные предложения в части норматива предоставления лесоматериалов (статья 4 проекта).

Финансово-материальное обеспечение социальной поддержки предлагается осуществлять через предоставление права льготной заготовки древесины областным государственным автономным учреждениям (статья 7 проекта).

Примечание: в соответствии со статьями 2, 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях к основной деятельности таких учреждений должна относиться социальная поддержка населения при условии, что заготовка древесины указана в их учредительных документах (уставе) как вид деятельности, служащий достижению цели социальной защиты населения.

Не определен механизм контроля за использованием лесоматериалов по целевому назначению.

II. Законопроект внесен в Законодательное Собрание Иркутской области с нарушением норм федерального и областного законодательства: статьи 26.3-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации», части 1 статьи 45, статей 36, 43(1) Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области».

2.1. Согласно пояснительной записке проектом закона устанавливается процедура получения гражданами лесоматериалов от областных государственных автономных учреждений, подведомственных министерству лесного комплекса Иркутской области, и за их счет.

Статьей 26.3-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», частью 1 статьи 45, статьей 36, 43(1) Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» предусмотрено, что проект закона области вносится субъектом права законодательной инициативы в Законодательное Собрание Иркутской области при соблюдении условия предоставления документов о результатах проведенной оценки регулирующего воздействия, если проект нормативного правового акта области устанавливает новые обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Поскольку проект закона устанавливает новые обязанности для областных государственных автономных учреждений в части предоставления за счет собственных средств социальной поддержки в виде лесоматериалов бесплатно гражданам, необходима оценка его регулирующего воздействия.

Документы о проведении оценки регулирующего воздействия проекта закона не представлены в Законодательное Собрание Иркутской области.

2.2. Согласно пункту 2 части 2 статьи 36 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» в случае, если проект правового акта области предусматривает основания, и (или) порядок, и (или) условия предоставления отдельным категориям граждан мер социальной поддержки, пояснительная записка к проекту правового акта области должна содержать оценку предполагаемых социально-экономических последствий его применения.

Оценка предполагаемых социально-экономических последствий применения законопроекта в пояснительной записке отсутствует.

**III. Правовой анализ концепции проекта закона в части предоставления социальной поддержки позволяет сделать вывод о ее противоречии статье 71 Конституции Российской Федерации, статье 69.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статье 298 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 2, 3, 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».**

3.1. Пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской

Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, отнесена к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По указанному предмету ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76 Конституции Российской Федерации).

Федеральным законодательством не предусмотрена такая мера социальной поддержки как бесплатное предоставление лесоматериалов.

На основании статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе 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, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

На основании изложенного регулирование вопроса предоставления социальной поддержки отдельным категориям граждан за счет средств бюджета Иркутской области (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета областному бюджету на осуществление целевых расходов) находится в компетенции Законодательного Собрания Иркутской области.

Однако в нарушение статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в пояснительной записке к проекту не освещен вопрос о необходимости выделения из областного бюджета денежных средств на предоставление социальной поддержки.

Социальную поддержку предлагается осуществлять за счет средств областных государственных автономных учреждений, подведомственных министерству лесного комплекса Иркутской области.

К таким расходам относятся:

- плата за аренду лесных участков или куплю-продажу лесных насаждений;
- расходы, связанные с рубкой лесных насаждений, а также с вывозом из леса древесины;
- расходы, связанные с производством лесоматериалов,
- расходы, связанные с доставкой лесоматериалов гражданам.

В рассматриваемой части концепция проекта закона противоречит федеральному законодательству в связи со следующим.

Применительно к законопроекту статьями 2, 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» установлено, что автономные учреждения создаются для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти в сфере социальной защиты; государственное задание для автономного учреждения формируется и утверждается в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности. Финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета и иных не запрещенных федеральными законами источников. Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества.

Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения (пункт 2 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации).

По общему правилу части 2 статьи 3 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно имуществом, в том числе недвижимым имуществом, если это имущество не является недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом закрепленными за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

Статьей 69.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания автономным учреждениям является расходами бюджета в форме бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг (выполнение работ).

Поскольку федеральным законодательством установлен порядок распоряжения доходами автономных учреждений, который относится к сфере исключительного ведения Российской Федерации гражданскому законодательству (статья 71 Конституции Российской Федерации), установление правила, при котором средства автономных учреждений используются на предоставление социальной поддержки, является вторжением в компетенцию Российской Федерации и превышением законодательных полномочий Иркутской области.

Указание в качестве источника финансирования социальной поддержки средств государственных автономных учреждений, подведомственных министерству лесного комплекса Иркутской области противоречит федеральному законодательству.

Анализ концепции проекта закона позволяет сделать вывод, что источник финансового обеспечения реализации проекта закона не определен.

Согласно части 1 статьи 4 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» правотворческая деятельность основывается на принципах прогнозирования и планирования, научной обоснованности.

Таким образом, концепция проекта закона в части финансового обеспечения его реализации противоречит статье 71 Конституции Российской Федерации, статье 69.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункту 2 статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 2, 3, 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

3.2. При принятии решения об установлении социальной поддержки также необходимо иметь ввиду следующее.

3.2.1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (далее - Концепция долгосрочного развития) предусматривает осуществление комплекса мер социальной политики, направленных на повышение эффективности социальной поддержки отдельных групп населения с низкими доходами, в том числе путем усиления адресности региональных программ государственной социальной помощи, привязанных к уровню доходов населения (объем средств, поступающий реально нуждающимся семьям), совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан.

Государственной программой Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 296, предусмотрено, что «в рамках решения задачи по повышению адресности при предоставлении мер социальной поддержки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации реализуются мероприятия, направленные на переориентацию деятельности системы органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований преимущественно на предоставление помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам.»

Указанное устанавливает для регионального законодателя правовые ориентиры при принятии решения об установлении социальной поддержки отдельным категориям граждан за счет средств бюджета: преодоление бедности, учет уровня доходов населения, проверка нуждаемости.

Согласно проекту в отношении граждан, в отношении которых предлагается социальная поддержка, ни один из названных критериев не устанавливается, что ведет к нарушению принципа адресности социальной помощи, нарушению принципа направленности социальной помощи на преодоление бедности.

О необходимости применения в указанного подхода в региональной законодательной практике указано в письме Губернатора Иркутской области С.Г. Левченко от 26 апреля 2018 года № 02-01/09/2053/18 по проекту закона Иркутской области № ПЗ-265 «О ежемесячной денежной выплате в Иркутской области семьям, ребенок которых не посещает муниципальную дошкольную образовательную организацию или посещает группу кратковременного пребывания детей в муниципальной дошкольной образовательной организации в связи с отсутствием мест в таких организациях, отсутствием в населенном пункте по месту жительства (месту пребывания) муниципальных дошкольных образовательных организаций».

Кроме того, в заключении к указанному законопроекту (письмо от 13 декабря 2017 года № 02-01-6307/17) в связи с возникновением новых расходных обязательств Иркутской области Губернатором Иркутской области С.Г. Левченко указано, что «в соответствии с Соглашением о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету Иркутской области от 22 февраля 2017 года № 01-01-06/96-62, заключенным между Министерством финансов Российской Федерации и Губернатором Иркутской области, проекты законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации (проекты нормативных правовых актов о внесении изменений в указанные акты), направленные на увеличение расходов на оказание социальной поддержки отдельным категориям граждан, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, до их принятия (утверждения) органами государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть направлены на заключение в Министерство финансов Российской Федерации. В рамках Соглашения Иркутская область взяла на себя обязательства не устанавливать с 2017 года расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.»

Таким образом, принятие проекта закона и введение социальной поддержки нарушает Соглашение о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету Иркутской области от 22 февраля 2017 года № 01-01-06/96-62, заключенным между Министерством финансов Российской Федерации и Губернатором Иркутской области, а также требует заключения Министерства финансов Российской Федерации.

3.2.2. Согласно пояснительной записке социальную поддержку предлагается осуществлять через областные государственные автономные учреждения, подведомственные министерству лесного комплекса Иркутской области (статья 7 проекта).

На основании статей 2, 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» к основной деятельности учреждений, предоставляющих предлагаемую социальную поддержку, должна относиться социальная поддержка населения при условии, что заготовка древесины указана в их учредительных документах (уставе) как вид деятельности, служащий достижению цели социальной защиты населения.

В пояснительной записке не указана необходимость включения в компетенцию министерства лесного комплекса Иркутской области вопросов соответствующей социальной поддержки населения, а также внесения необходимых изменений в Положение о министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 18 сентября 2009 года № 261/40-пп, и Положение о министерстве лесного комплекса Иркутской области, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 27 февраля 2018 года № 155-пп.

#### **IV. Правовой анализ проекта закона в части регулирования лесных правоотношений:**

- установления исключительного случая заготовки древесины на основании договора купли продажи лесных насаждений (статья 7 проекта, предлагающая изменения в Закон Иркутской области от 7 октября 2009 года № 67/33-оз «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области»);

- изменения порядка заготовки древесины для собственных нужд граждан (статья 6 проекта, предлагающая изменения в Закон Иркутской области от 10 ноября 2011 года № 109-ОЗ «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области»);

**позволяет сделать вывод о противоречии законопроекта в этой части статье 29.1, частям 1, 4 статьи 30, статьям 77, 78 Лесного кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации.**

4.1. Согласно статье 29.1, части 1 статьи 77, статье 78 Лесного кодекса Российской Федерации:

- в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений;

- договор купли-продажи лесных насаждений заключается по результатам открытого аукциона.

- аукцион является открытым по составу участников.

На основании статьи 3 Лесного кодекса Российской Федерации лесное законодательство регулирует отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (лесные отношения). Имущественные

отношения, связанные с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добытых лесных ресурсов, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом Российской Федерации, если иное не установлено настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

Частью 1 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что в открытом аукционе может участвовать любое лицо. Иное Лесным кодексом Российской Федерации, федеральными законами не установлено.

Поскольку в статье 7 законопроекта:

- не определена государственная (муниципальная) нужда, для реализации которой устанавливается льготный порядок заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений;

- круг участников открытого аукциона (открытого в том числе по составу участников) ограничивается только областными государственными автономными учреждениями,

статья 7 проекта закона противоречит статье 29.1, части 1 статьи 77, статье 78 Лесного кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 448 Гражданского кодекса Российской Федерации.

4.2. В соответствии с частью 4 статьи 30, статьей 77 Лесного кодекса Российской Федерации граждане вправе заготавливать древесину для собственных нужд за плату на основании договоров купли-продажи лесных насаждений, заключенных с уполномоченными органами государственной власти или местного самоуправления.

Согласно Краткому словарю основных лесоводственно-экономических терминов (Уссурийск: ПГСХА., В. В. Острошенко, 2005) заготовка древесины – процесс, включающий основные и вспомогательные операции по валке деревьев, вывозке их с лесосек и по частичной переработке на нижних лесных складах.

Федеральным законодательством не предусмотрен такой способ заготовки древесины для собственных нужд как бесплатная передача гражданам бруса, доски и топливной древесины. Проект закона относит указанные действия к оказанию социальной поддержки в натуральной форме. Бесплатная передача гражданам бруса, доски и топливной древесины не соответствует значению понятия «заготовка». В этой связи абзац пятый статьи 6 проекта противоречит части 1 статьи 30 Лесного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, получение социальной поддержки не отменяет установленное федеральным законодательством право граждан заготавливать древесину для собственных нужд. В связи с чем абзац шестой статьи 6 проекта противоречит части 1 статьи 30 Лесного кодекса Российской Федерации.

4.3. При принятии решения об установлении социальной поддержки также необходимо иметь ввиду следующее.



Древесина, заготовленная гражданами для собственных нужд, не может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами (часть 4.1 статьи 30 Лесного кодекса Российской Федерации).

В отношении лесоматериалов, полученных в качестве социальной поддержки, такие ограничения отсутствуют в федеральном законодательстве и не могут быть установлены региональным законодательством: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом (статья 55 Конституции Российской Федерации).

V. Согласно статье 59 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области проведена антикоррупционная экспертиза проекта закона в соответствии 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 и методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации 26 февраля 2010 года № 96.

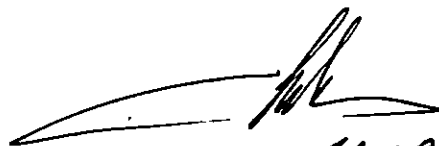
По результатам проведения антикоррупционной экспертизы в законопроекте выявлены следующие коррупциогенные факторы:

- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

- отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

- нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Начальник правового управления



М.В. Басов

22.06.18

Заместитель начальника правового управления,  
начальник отдела по законодательству об  
областной природоресурсной политике

С.И. Родионова

