



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 14/20-Э

на проект Закона Иркутской области «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 в статью 2 Закона Иркутской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области» (№ ПЗ-335)

« 31 » мая 2018 г.

г. Иркутск

*Утверждено распоряжением председателя КСП
Иркутской области от 31.05.2018 № -р*

Заключение по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «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 в статью 2 Закона Иркутской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области» (№ ПЗ-335) (далее-Законопроект, проект закона) подготовлено на основании поручения Законодательного Собрания Иркутской области от 25.04.2018 № 1480.

Законопроект разработан министерством лесного комплекса Иркутской области и внесен в Законодательное Собрание Иркутской области Губернатором Иркутской области С.Г.Левченко.

Экспертиза Законопроекта проводилась в соответствии с полномочиями, определенными Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее - Федеральный закон № 6-ФЗ), Законом Иркутской области от 07.07.2011 № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области».

Пунктом 7 части 1 статьи 9 Федерального закона № 6-ФЗ к основным полномочиям контрольно-счетных органов субъектов РФ отнесена финансово-экономическая экспертиза проектов законов Иркутской области и нормативных правовых актов органов государственной власти Иркутской области (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств субъекта Российской Федерации, а также государственных программ субъекта Российской Федерации.

1.Краткая характеристика Законопроекта.

Законопроект состоит из 8 статей.

Проектом закона предлагается установить дополнительную меру социальной поддержки граждан на территории Иркутской области в натуральной форме в виде

предоставления лесоматериалов для собственных нужд граждан в Иркутской области (статья 1).

Законопроектом дано понятие лесоматериалов: пиломатериалы- брус, доска; топливная древесина и установлен заявительный характер предоставления лесоматериалов (статья 2).

Статьей 3 Законопроекта определено право на получение лесоматериалов и условия их предоставления. Статья имеет отсылочные нормы к Закону Иркутской области от 10.11.2011 № 109-ОЗ «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» (далее Закон № 109-ОЗ).

Статьей 4 Законопроекта установлены нормативы бесплатного предоставления лесоматериалов из расчета на семью (одинокое проживающего гражданина) в зависимости от цели использования лесоматериалов для собственных нужд.

Статья 5 Законопроекта с названием «Порядок предоставления лесоматериалов» фактически такой порядок не устанавливает. Из содержания статьи следует, что определен порядок обращения граждан за предоставлением лесоматериалов и принятия решения о предоставлении лесоматериалов. Пунктами 7,8 статьи 5 предусмотрено, что предоставление лесоматериалов и планирование объемов древесины в целях предоставления лесоматериалов осуществляются в порядках, установленных нормативными правовыми актами Правительства Иркутской области.

Статьей 6 Законопроекта предлагается внести изменения в статью 2 Закона Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» и изложить часть 1 этой статьи в иной редакции, предусматривающей два способа получения древесины для собственных нужд: заготавливать древесину на основании договора купли-продажи лесных насаждений или воспользоваться дополнительной мерой социальной поддержки граждан на территории Иркутской области в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд.

Статьей 7 Законопроекта предусмотрено внесение изменения в статью 2 Закона Иркутской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области» путем дополнения ее частью 2 (1), предусматривающей отнесение к исключительным случаям заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений заготовку древесины областными государственными автономными учреждениями в целях предоставления дополнительной меры социальной поддержки граждан на территории Иркутской области в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд.

Вступление в силу Закона предусмотрено с 1 января 2019 года (статья 8).

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, целесообразность принятия закона объясняется дальнейшим совершенствованием процедуры получения гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области, упрощающим механизм реализации права граждан на заготовку древесины посредством предоставления лесоматериалов гражданам для собственных нужд (далее – предоставление лесоматериалов) областными государственными автономными учреждениями, подведомственными министерству.

По мнению разработчика законопроекта, Законопроект упростит механизм реализации права граждан на заготовку древесины для собственных нужд посредством предоставления лесоматериалов, а также уменьшит количество незаконных рубок лесных насаждений за счет ликвидации подрядных схем.

Таким образом, исходя из изложенного, Законопроект регулирует отношения в лесной сфере.

2. Анализ Законопроекта показал, что он подготовлен без учета федерального законодательства.

2.1. Законопроект разработан с превышением полномочий органов государственной власти в лесной сфере.

Согласно статье 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (часть 2 статьи 76 Конституции РФ). При этом принятые в соответствии с упомянутой конституционной нормой законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции РФ).

Статьей 2 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (далее-ЛК РФ) определено, что лесное законодательство состоит из Кодекса, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области лесных отношений закреплены в статье 82 ЛК РФ.

В отдельных случаях в ЛК РФ содержатся отсылочные нормы к конкретным актам лесного законодательства субъекта РФ, например:

- в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, допускается осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (статья 29.1);

- порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов РФ (статья 30);

- в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, допускается осуществление заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков (статья 32).

Одним из основных принципов лесного законодательства предусмотрена платность использования лесов (статья 1 ЛК РФ). К видам использования лесов относится заготовка древесины, переработка древесины и иных лесных ресурсов (статья 25 ЛК РФ).

Согласно положениям Лесного кодекса РФ договор купли-продажи лесных насаждений может быть заключен по результатам проведения аукциона по продаже права на заключение такого договора и без его проведения.

Договор купли-продажи лесных насаждений заключается без проведения аукциона по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в следующих случаях:

- при осуществлении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии со ст. 81-84 ЛК РФ (часть 3 статьи 19 ЛК РФ).

-при осуществлении закупок работ по охране, защите, воспроизводству лесов (часть 5 статьи 19 ЛК РФ).

-при заготовке древесины гражданами для собственных нужд.

Граждане вправе заготавливать древесину для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд (часть 1 статьи 30 ЛК РФ). Граждане осуществляют заготовку древесины для собственных нужд на основании договора купли-продажи лесных насаждений в порядке, установленном органами государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 30, часть 4 статьи 77 ЛК РФ).

Под заготовкой древесины в силу части 1 статьи 29 ЛК РФ понимается деятельность, связанная с рубкой лесных насаждений, а также с вывозом из леса древесины.

Рубками лесных насаждений (деревьев, кустарников, лиан в лесах) признаются процессы их валки (в том числе спиливания, срубания, срезания), а также иные технологически связанные с ними процессы (включая трелевку, частичную переработку, хранение древесины в лесу (часть 1 статьи 16 ЛК РФ).

Иного порядка заготовки гражданами древесины Лесной кодекс РФ не предусматривает, права органам государственной власти субъектов РФ регулировать этот порядок иным образом, Лесной кодекс РФ не предоставляет. Законы субъекта РФ должны соответствовать Лесному кодексу РФ.

Таким образом, установление в рамках полномочий по утверждению порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд мер по предоставлению гражданам лесоматериалов бесплатно, не соответствует положениям Лесного кодекса РФ.

Закон № 109-ОЗ устанавливает порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд на территории Иркутской области (статья 1). Согласно части 2 статьи 2 Закона № 109-ОЗ под заготовкой понимаются работы по рубке лесных насаждений (деревьев, кустарников), трелевке, частичной переработке и вывозу древесины из леса, очистке мест рубок. Таким образом, получение лесоматериалов в качестве меры социальной поддержки заготовкой древесины не является.

Предлагаемое статьей 6 Законопроекта изменение в Закон Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» (в часть 1 статьи 2) в части установления второго способа получения древесины в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд (наряду с заготовкой древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений) в качестве дополнительной меры социальной поддержки, не согласуется с наименованием Закона № 109-ОЗ, предметом его регулирования, наименованием статьи 2.

Принимая во внимание, что Лесной кодекс РФ не предусматривает право органов государственной власти субъектов РФ устанавливать способы получения гражданами древесины, а предусматривает лишь в рамках обеспечения реализации права граждан на заготовку древесины для собственных нужд устанавливать порядок и нормативы такой заготовки, такой способ заготовки древесины для собственных нужд как получение бесплатно в виде лесоматериалов не предусмотрен, установление предусмотренной Законопроектом дополнительной меры социальной поддержки граждан в Иркутской области в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд, находится за пределами полномочий органов государственной власти Иркутской области.

С учетом изложенного, статья 6 Законопроекта не соответствует положениям статьи 30 ЛК РФ, пункту 4 статьи 77, пункту 4 статьи 82 ЛК РФ.

Кроме этого, в силу статьи 6 Законопроекта, реализация права заготавливать древесину на основании договора купли-продажи лесных насаждений и права воспользоваться дополнительной мерой социальной поддержки граждан в натуральной форме, предусматривается на выбор гражданина, что не вытекает из Лесного кодекса РФ.

Более того, предоставление гражданам лесоматериалов для собственных нужд не может быть признано мерой социальной поддержки граждан в силу того, что предоставление этой меры предусмотрено всем гражданам, безотносительно от каких-либо условий. В силу законодательства социальной поддержкой признается оказание помощи с учетом нуждаемости: многодетным семьям, одиноким родителям, пенсионерам, инвалидам, малоимущим, ветеранам ВОВ, сиротам (пункт 24 части 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ от 06.10.1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» и т.п.).

2.2. С несоблюдением законодательства статьей 7 Законопроекта предлагается отнесение к исключительным случаям заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений заготовку древесины областными государственными автономными учреждениями в целях предоставления дополнительной меры социальной поддержки граждан на территории Иркутской области в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд.

Частью 2 статьи 29.1 Лесного кодекса РФ предусмотрено, что 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.

Законодательством Иркутской области не установлена государственная нужда, для реализации которой требуется установление такого исключительного случая заготовки древесины, как заключение договоров купли-продажи лесных насаждений областными государственными автономными учреждениями в целях предоставления дополнительной меры социальной поддержки граждан на территории Иркутской области в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд.

Предоставление дополнительной меры социальной поддержки гражданам на территории Иркутской области в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов к государственной нужде не относится в силу положений Лесного кодекса РФ. Закон Иркутской области № 109-ОЗ с учетом предлагаемых изменений относит эту меру к заготовке гражданами древесины.

2.3. Законопроект не соответствует Федеральному закону № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее Федеральный закон № 174-ФЗ).

К законопроекту представлен документ под названием «Финансово-экономическое обоснование к проекту закона Иркутской области», из которого следует, что принятие закона не потребует дополнительных расходов из федерального и областного бюджетов.

Из статьи 7 Законопроекта, предусматривающей внесение изменения в статью 2 Закона Иркутской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области», а также из пояснительной записки к Законопроекту следует, что дополнительная мера социальной поддержки граждан на территории Иркутской области в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд будет предоставляться областными государственными автономными учреждениями, подведомственными министерству лесного комплекса области.

Фактически финансово-экономическое обоснование к законопроекту отсутствует, несмотря на то, что предоставление мер социальной поддержки населения предполагается за счет средств областных государственных автономных учреждений.

С целью подготовки заключения на законопроект КСП области был направлен запрос в адрес Министерства лесного комплекса Иркутской области. Из полученного ответа следует, что для предоставления мер социальной поддержки населения в натуральной форме путем предоставления лесоматериалов предполагается использование внебюджетных средств областных государственных автономных учреждений, подведомственных министерству лесного комплекса.

Предполагается, что областные государственные автономные учреждения, подведомственные министерству лесного комплекса области (далее автономные учреждения) будут заготавливать древесину на основании договоров купли-продажи лесных насаждений, заключенных на основании Закона Иркутской области № 67/33-ОЗ «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области», производить лесоматериалы и бесплатно передавать гражданам по нормативу, предусмотренному Законопроектом.

Расходы на заготовку древесины будут осуществляться за счет внебюджетных средств автономных учреждений.

Предлагаемый механизм предоставления гражданам бесплатно лесоматериалов не соответствует законодательству.

В силу части 1 статьи 2 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономное учреждение создается для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе, при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Автономное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными федеральными законами и уставом, путем выполнения работ, оказания услуг (часть 7 статьи 2).

Лесным кодексом РФ предусмотрено, что мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов могут осуществляться государственными бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти субъектов РФ, в пределах полномочий, определенных в соответствии со статьями 81-83 Кодекса (статья 19). В силу статьи 19 Лесного кодекса РФ бюджетные и автономные учреждения призваны осуществлять мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов. Заготовка древесины является предпринимательской деятельностью (часть 1 статьи 29 ЛК РФ).

Полномочия Министерства лесного комплекса Иркутской области в соответствии с нормами Лесного кодекса РФ определены Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области № 178-пп от 31.03.2016 (действующим), № 155-пп от 27.02.2018 (вступающим в силу с 01.06.2018).

Министерство лесного комплекса Иркутской области не наделено полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки населения в сфере использования лесов, что исключает возможность участия в этих отношениях областных государственных автономных учреждений, подведомственных министерству.

Статьей 4 Федерального закона № 174-ФЗ предусмотрено, что основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано.

Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые автономное учреждение вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано, определяется уставом учреждения (пункт 5 части 2 статьи 7 Федерального закона № 174-ФЗ).

Государственное задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности (часть 2 статьи 4).

Финансовое обеспечение основной деятельности автономного учреждения и государственного задания осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы РФ и иных не запрещенных федеральными законами источников (часть 4 статьи 4 Федерального закона № 174-ФЗ, статьи 69.2, 78.1 Бюджетного кодекса РФ, пункт 39 Порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями Иркутской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания, предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям Иркутской области на финансовое обеспечение выполнения ими государственного задания, рассчитанных с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного имущества, определения объема и условия предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям Иркутской области на иные цели, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 31.12.2010 № 348-пп).

Кроме государственного задания автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы и оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральным законом (часть 6 статьи 4).

Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности 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 (уставе) (часть 7 статьи 4).

Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено Федеральным законом № 174-ФЗ (часть 8 статьи 2).

Из изложенных норм федерального закона следует, что к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ не отнесено право изменять цели и порядок использования доходов автономного учреждения. Бюджетные и внебюджетные средства автономного учреждения направляются на цели, для которых учреждение создано (пункт 8 статьи 2, пункты 6, 7 статьи 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Согласно части 3 статьи 19 ЛК РФ при осуществлении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов РФ, одновременно осуществляется продажа лесных насаждений для заготовки древесины в соответствии с Кодексом.

Исходя из посыла статьи 29 ЛК о том, что заготовка древесины является предпринимательской деятельностью, автономные учреждения, подведомственные

министерству лесного комплекса области, вправе ее осуществлять как деятельность приносящую доход.

Соответственно, законом субъекта РФ на автономные учреждения не может быть возложена обязанность использовать средства от внебюджетной деятельности для предоставления мер социальной поддержки граждан.

Ни в пояснительной записке к Законопроекту, ни в финансово-экономическом обосновании к нему, разработчиком Законопроекта не указаны правовые основания посягательства на финансовые средства автономных учреждений, подведомственных министерству лесного комплекса области, полученные ими от внебюджетной деятельности.

Принимая во внимание, что в силу части 2 статьи 19 ЛК РФ, ст. ст. 2, 4 Федерального закона № 174-ФЗ на автономные учреждения в лесной сфере не может быть возложено выполнение функций по предоставлению мер социальной поддержки, средства, получаемые этими учреждениями от деятельности, приносящей доход, не могут быть направлены на финансовое обеспечение предоставления таких мер.

Кроме этого, частью 9 статьи 2 Федерального закона № 174-ФЗ исключено право собственника имущества автономного учреждения на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества.

Таким образом, статья 7 Законопроекта, устанавливающая правило, при котором областными государственными автономными учреждениями заготовка древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений осуществляется в целях предоставления дополнительной меры социальной поддержки граждан на территории Иркутской области в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов, не соответствует части 2 статьи 19, статьям 81-82 ЛК РФ, нормам Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Учитывая мнение разработчика Законопроекта о необходимости упрощения механизма реализации права граждан на заготовку древесины для собственных нужд, принятия мер, направленных на уменьшение количества незаконных рубок лесных насаждений за счет ликвидации подрядных схем, КСП области полагает, что этот вопрос следует решать через эффективную организацию оказания подведомственными министерству лесного комплекса области автономными учреждениями платных услуг гражданам по заготовке древесины.

С учетом изложенного, КСП области не усматривает правовых оснований для принятия закона Иркутской области «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, нуждающихся в древесине для собственных нужд, в Иркутской области и внесении изменений в законы Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области», «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области».