



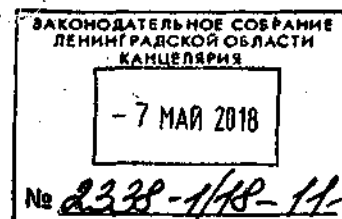
**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)**

**УПРАВЛЕНИЕ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Волховский пер., д. 4, лит. А,
Санкт-Петербург, 199004
тел/факс: (812) 331-95-52
E-mail: ru47@minjust.ru

24.06.2018 № 44/ОП-2271

На № _____ от _____



Законодательное собрание
Ленинградской области

Суворовский пр., д.67,
Санкт-Петербург, 191311

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения повторной правовой экспертизы
на закон Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз

"О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований
Ленинградской области отдельными полномочиями в области земельных
отношений, отнесенными к полномочиям органов государственной власти
Ленинградской области" (в редакции законов Ленинградской области
от 15.12.2016 № 92-оз, от 06.02.2017 № 2-оз)

Управление Минюста России по Ленинградской области (далее – Управление)
на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации,
утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313
"Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" и Положения
об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту
(субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства
юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 26, провело повторную правовую
экспертизу закона Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз "О наделении
органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской
области отдельными полномочиями в области земельных отношений, отнесенными
к полномочиям органов государственной власти Ленинградской области"
(в редакции законов Ленинградской области от 15.12.2016 № 92-оз, от 06.02.2017

№ 2-оз) (далее – Закон Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз).

Поводом для проведения повторной правовой экспертизы в соответствии с пунктом 10 Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденных Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87, является поручение Министерства юстиции Российской Федерации от 12.12.2017 № 08-153850/17.

В результате проведения повторной правовой экспертизы установлено следующее.

Закон Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз регулирует отношения, связанные с наделением органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными полномочиями в области земельных отношений, отнесенными к полномочиям органов государственной власти Ленинградской области.

Предметом правового регулирования являются правоотношения, возникающие в сфере наделения органов местного самоуправления муниципальных образований субъекта Российской Федерации отдельными полномочиями в области земельных отношений, отнесенными к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На основании части 2 статьи 76 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.

Перечень актов федерального законодательства, на соответствие которым рассматривался правовой акт:

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ);

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ);

Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ).

Компетенция органа государственной власти по принятию Закона Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз вытекает из положений:

подпункта 8 пункта 1 статьи 29 Устава Ленинградской области от 27.10.1994 № 6-оз (далее – Устав), в соответствии с которым Законодательное собрание Ленинградской области осуществляет нормативное регулирование в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральным законодательством;

пункта 2 статьи 29 Устава, в силу которого полномочия Законодательного собрания Ленинградской области, предусмотренные пунктами 1, 2, 7, 8 - 14, 15 - 17, 24 и 25 части 1 настоящей статьи, и иные полномочия, реализация которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами осуществляется законом субъекта Российской Федерации, реализуются областными законами.

Закон Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз опубликован 29.12.2015 на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>. Последующие изменения опубликованы 16.12.2016, 07.02.2017, на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru.

Вместе с тем в результате проведения правовой экспертизы выявлено, что Закон Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз принят с превышением полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации.

В соответствии с частями 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации 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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Из части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, следует, в частности, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем – федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленных статьями 71-73 Конституции Российской Федерации.

В силу пункта 6 статьи 26.3 Федерального закона 06.10.1999 № 184-ФЗ законами субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской

Федерации.

В пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона 06.10.1999 № 184-ФЗ приведен исчерпывающий перечень вопросов, решение которых отнесено 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), для решения которых органы местного самоуправления могут наделяться согласно пункту 6 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ отдельными государственными полномочиями.

Решение вопросов по распоряжению либо предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, данным перечнем не предусмотрено.

На основании положений частей 1, 2 и 3 статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам. Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 2 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области земельных отношений, установленные Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом, такое перераспределение может осуществляться в случаях, установленных федеральными законами.

Нормы аналогичного содержания установлены пунктом 6.1 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

Как следует из Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, не отнесено к числу вопросов местного значения городского, сельского поселения и муниципального района.

Вместе с тем на основании статьи 1 Закона Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз органы местного самоуправления муниципальных районов Ленинградской области наделяются полномочиями, отнесенными к полномочиям органов государственной власти Ленинградской области, по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории городских поселений соответствующего муниципального района, за исключением случая, предусмотренного абзацем восьмым пункта 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 года № 137-ФЗ.

Кроме того, положениями Закона Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз устанавливается срок, на который органы местного самоуправления наделяются соответствующими полномочиями, права и обязанности органов местного самоуправления и органов государственной власти Ленинградской области при осуществлении данных полномочий, финансовое и материальное обеспечение осуществления переданных полномочий, порядок отчетности органов местного самоуправления, порядок и условия контроля за исполнением этих полномочий и прекращения их осуществления, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных отдельных государственных полномочий, основания и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных полномочий.

Передача полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления, органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке перераспределения (часть 1.2 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, пункт 6.1 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ), в том числе и в области земельных отношений (пункт 4 статьи 2 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ), не позволяет их отнести к отдельным государственным полномочиям субъекта Российской Федерации.

На основании части 2 статьи 3.3. Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется:

органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, за исключением случаев, предусмотренных настоящим пунктом;

органом местного самоуправления городского поселения в отношении

земельных участков, расположенных на территории такого поселения, за исключением случаев, предусмотренных настоящим пунктом;

органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района, за исключением случаев, предусмотренных настоящим пунктом.

Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ с изменениями, внесенными Федеральным законом от 03.07.2016 № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в настоящее время исключена зависимость от наличия правил землепользования и застройки и предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории городского поселения, осуществляется органами местного самоуправления данного городского поселения.

Вместе с тем согласно Закону Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз такими полномочиями наделены только муниципальные районы, что противоречит части 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ.

Полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в настоящее время закреплены за разными органами государственной власти и местного самоуправления именно федеральным законом, и они не являются отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, которые могут быть переданы органам местного самоуправления в порядке пункта 6 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

Таким образом, принятие Закона Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями является превышением полномочий, установленных федеральным законодательством, поскольку вопрос в отношении предоставления земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, регулируется федеральным законодательством.

Аналогичные выводы изложены также в решении Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2017 по делу № 30-АПГ17-3.

Форма и текст правового акта соответствуют правилам юридической техники.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и пунктом 2 Правил

проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, выявлен коррупциогенный фактор.

В соответствии с подпунктом "д" пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов является коррупциогенным фактором.

На основании требований части 2 статьи 15, части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, части 2 статьи 27 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ предлагаем рассмотреть вопрос о принятии необходимых мер в целях устранения выявленного коррупциогенного фактора путем отмены Закона Ленинградской области от 28.12.2015 № 141-оз.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

И.о. начальника



В.М. Туневич