



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д.2, лит. А, Санкт Петербург
Тел. (812) 611-55-85

20.06.2018 № 2840-1/18-09-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности
И.Ф. Гилязову

Заключение

на протест прокурора Ленинградской области на областной закон 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»

Рассмотрев протест прокурора Ленинградской области на областной закон 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» (далее – протест), правовое управление сообщает следующее.

Областным законом от 22.12.2015 № 137-оз «О перераспределении отдельных полномочий в области земельных отношений между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления городских поселений Ленинградской области» (далее – областной закон № 137-оз) к полномочиям органов государственной власти Ленинградской области в области земельных отношений отнесены полномочия органов местного самоуправления городских поселений Ленинградской области по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории городских поселений.

В соответствии с областным законом 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» (далее – областной закон № 141-оз) органы местного самоуправления муниципальных районов Ленинградской области наделены 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 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ).

В протесте содержится вывод о том, что областной закон № 141-оз принят Законодательным собранием Ленинградской области с превышением полномочий, предоставленных субъекту РФ, что требует признания утратившим силу указанного областного закона в целом.

Данный вывод основан прокурором Ленинградской области на следующих доводах.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, земельное законодательство, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам (пункты «в», «к» и «н» части 1 статьи 72, части 2 и 5 статьи 76 Конституции РФ).

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) приведен перечень вопросов, решение которых отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), для решения которых органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. При этом решение вопросов по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, данным перечнем не предусмотрено.

Согласно пункту 6 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ законами субъекта РФ в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта РФ по решению

вопросов, указанных в пункте 2 данной статьи, с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Статьей 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) определено, что полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным в соответствии с данным федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления (часть 1). Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит федеральным законам (часть 2). 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 РФ (часть 3).

В силу пункта 4 статьи 2 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного Кодекса РФ» полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в области земельных отношений, установленные данным Федеральным законом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

В свою очередь частью 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что законами субъекта РФ в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. Аналогичные положения закреплены в пункте 6.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Федеральным законом № 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 полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, закреплены в статье 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного Кодекса РФ». Так, в силу пункта 2 указанной статьи (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 334-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 данным пунктом;

органом местного самоуправления городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения, за исключением случаев, предусмотренных данным 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 данным пунктом.**

На основании изложенного, по мнению прокурора Ленинградской области **полномочия по предоставлению земельных участков (ранее - полномочия по распоряжению земельными участками), государственная собственность на которые не разграничена, в настоящее время закреплены за разными органами государственной власти и местного самоуправления именно федеральным законом, данные полномочия не являются отдельными государственными полномочиями субъекта РФ, которые могут быть переданы органам местного самоуправления в порядке, предусмотренном пунктом 6 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.**

Передача названных полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления, органам государственной власти субъекта РФ в порядке перераспределения, в том числе и в области земельных отношений **не позволяет их отнести к отдельным государственным полномочиям субъекта РФ.**

Следует отметить, что выводы, изложенные в протесте, аналогичны выводам, содержащимся в решении Верховного Суда РФ от 15.11.2017 по делу № 30-АПГ17-3, согласно которому удовлетворен административный иск заместителя прокурора о признании недействующим Закона Карачаево-Черкесской Республики от 14.05.2015 № 31-РЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики отдельными государственными полномочиями Карачаево-Черкесской Республики в сфере земельных отношений».

Дополнительно сообщаем, что в заключении правового управления от 16.11.2015 на законопроект «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями в области земельных отношений, отнесенными к полномочиям органов государственной власти Ленинградской области» сообщалось о вероятности оспаривания рассматриваемого областного закона, поскольку полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не указаны в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, а возникли в результате перераспределения между органами местного самоуправления поселений и органами государственной власти Ленинградской области.

Соответственно, по мнению правового управления позиция прокурора Ленинградской области, изложенная в протесте, является достаточно обоснованной и с высокой степенью вероятности будет учтена судом при оспаривании областного закона № 141-оз.

Вместе с тем, по мнению Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом (вх. от 01.06.2018 № 2338-1/18-11-0-2), доводы, изложенные в протесте, возможно рассматривать и как ошибочные в силу следующих обстоятельств.

Согласно статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным в соответствии с Законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Учитывая, что в соответствии с частью 1 статьи 18 Закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Закон № 131-ФЗ (за исключением случаев, установленных частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16, частью 2 статьи 16.2 Закона № 131-ФЗ) установленные Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, к вопросам местного значения не относятся и являются таким образом отдельными государственными полномочиями, переданными для осуществления органам местного самоуправления.

В силу пункта 4 статьи 2 Федерального закона № 137-ФЗ полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в области земельных отношений, установленные указанным Федеральным законом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Принятие на основании пункта 4 статьи 2 Федерального закона № 137-ФЗ областного закона от 22.12.2015 № 137-оз «О перераспределении отдельных полномочий в области земельных отношений между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления городских поселений Ленинградской области» привело к возникновению у органов государственной власти Ленинградской области новых полномочий по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории городских поселений.

Поскольку земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, то новые полномочия в области земельных отношений, определённые областным законом № 137-оз, относятся к полномочиям, осуществляемым органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения.

Данный вывод подтверждается нормой пункта 2 статьи 26.1 Федерального закона № 184-ФЗ, согласно которой полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ.

В целях реализации названной нормы пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ установлен перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. Таким

образом, указанным пунктом установлен перечень вопросов, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта РФ самостоятельно.

При этом, в соответствии с пунктом 5 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, **законами субъекта РФ, могут устанавливаться не указанные в пункте 2 данной статьи полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.**

Исходя из вышеуказанных норм действующего федерального законодательства **перечень полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, закрепленный пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, не является исчерпывающим.**

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит федеральным законам (абзац второй части 2 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ).

Ни одним федеральным законом не установлен запрет на наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ, которые возникли на основании закона субъекта Российской Федерации (в рассматриваемом случае – на основании областного закона № 137-оз).

Правомерность наделения областным законом № 141-оз органов местного самоуправления муниципальных районов Ленинградской области полномочиями, отнесёнными 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, подтверждается судебной практикой (постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.11.2016 № Ф07-10234/2016 по делу № А56-88034/2015).

Принимая во внимание, что частью 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ и пунктом 6.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ регламентируются лишь отношения в сфере перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ по вопросам местного значения и полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ соответственно, следует вывод, что указанные нормы неприменимы к правовой оценке правоотношений, возникших на основании областного закона № 141-оз, поскольку данным областным законом органы местного самоуправления наделены отдельными государственными

полномочиями Ленинградской области на основании статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ и статьи 26.2 Федерального закон №184-ФЗ (в части установления, что финансовое обеспечение переданных полномочий осуществляется за счет субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных районов из областного бюджета Ленинградской области).

Основываясь на изложенном, а также учитывая, что в соответствии с областным законом № 137-оз полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории городских поселений, перераспределены от органов местного самоуправления городских поселений Ленинградской области к органам государственной власти Ленинградской области, Ленинградский областной комитет по управлению государственным имуществом полагает, что имелись правовые основания для наделения органов местного самоуправления муниципальных районов Ленинградской области указанным отдельным государственным полномочием. Соответственно, по мнению указанного органа исполнительной власти Ленинградской области вывод прокуратуры Ленинградской области о том, что областной закон № 141-оз принят с превышением полномочий, следует рассматривать как ошибочный.

На основании изложенного, правовое управление полагает возможным рассматривать вопрос правомерности наделения органов местного самоуправления муниципальных районов Ленинградской области полномочиями, отнесенными к полномочиям органов государственной власти, по предоставлению земельных участков государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории городских поселений, как правовую коллизию, которая возникла в связи с тем, что федеральное законодательство не содержит конкретной нормы, которая бы предусматривала, к чьим полномочиям относится полномочие по предоставлению (до 1 января 2017 года – распоряжению) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

В этой связи следует отметить, что оценка правильности предлагаемой в настоящем заключении позиции Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом, может быть дана только в ходе судебного заседания, которое с высокой степенью вероятности состоится по результатам инициирования прокуратурой Ленинградской области судебного оспаривания областного закона № 141-оз.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин