

от 27 июня 2018 года № 261

О протесте прокурора Ленинградской области на областной закон от 28 декабря 2015 года № 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 декабря 2015 года № 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", Законодательное собрание Ленинградской области **п о с т а н о в л я е т:**

1. Признать указанный протест прокурора Ленинградской области необоснованным и не подлежащим удовлетворению.
2. Направить настоящее постановление и прилагаемое обоснование прокурору Ленинградской области Б.П. Маркову.
3. Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательного собрания

С. Бебенин

ОБОСНОВАНИЕ

Законодательное собрание Ленинградской области считает протест прокурора Ленинградской области от 18 мая 2018 года № 86-20-2018 на областной закон от 28 декабря 2015 года № 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) необоснованным и не подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

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

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 Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ). В этой связи данные полномочия не являются отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации, которые могут быть переданы органам местного самоуправления в порядке, предусмотренном пунктом 6 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" (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ). Передача указанных полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления, органам государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке перераспределения, в том числе и в области земельных отношений, не позволяет их отнести к отдельным государственным полномочиям субъекта Российской Федерации.

Доводы, изложенные в протесте прокурора Ленинградской области, следует рассматривать как ошибочные в силу следующих обстоятельств.

Согласно статье 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с Федеральным 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 Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ (за исключением случаев, установленных частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16, частью 2 статьи 16.2), установленные Федеральным законом № 137-ФЗ 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 Российской Федерации 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 декабря 2015 года № 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) привело в 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 Российской Федерации, то новые полномочия в области земельных отношений, определенные областным законом № 137-оз, относятся к полномочиям, осуществляемым органами государственной власти субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации.

В целях реализации указанной нормы пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ установлен перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Таким образом, указанным пунктом установлен перечень вопросов, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации, могут устанавливаться не указанные в пункте 2 данной статьи полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Исходя из указанных норм действующего федерального законодательства перечень полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, 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 Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации 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 Российской Федерации, которые возникли на основании закона субъекта Российской Федерации (в рассматриваемом случае – на основании областного закона № 137-оз).

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 Российской Федерации по вопросам местного значения и полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемыми данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации 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 закона № 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, полагаем, что имелись правовые основания для наделения органов местного самоуправления муниципальных районов Ленинградской области указанным отдельным государственным полномочием. Соответственно, вывод прокуратуры Ленинградской области о том, что областной закон № 141-оз принят с превышением полномочий, следует рассматривать как ошибочный.