



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

Фактический адрес:  
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург  
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

21.02.2020 № 643-1/20-06-0-2

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю  
постоянной комиссии  
по экономике, собственности,  
инвестициям и промышленности

И.Ф. Гилязову

Заключение

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон  
«О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую в  
Ленинградской области»  
Первое чтение

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую в Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и не противоречит законодательству.

Как следует из пояснительной записки, законопроект направлен на приведение областного закона от 22 июня 2005 года № 51-оз «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую в Ленинградской области» (далее – областной закон № 51-оз) в соответствие с законодательством, а также на уточнение отдельных его положений.

Вместе с тем следует отметить, что предложенные законопроектом изменения в части, касающейся приведения в соответствие областного закона № 51-оз с действующим законодательством, носят фрагментарный характер, поскольку фактически в соответствие с законодательством приводятся только отдельные его положения.

Сравнительный анализ содержания областного закона № 51-оз с положениями федерального и регионального законодательства выявил

необходимость приведения в целом указанного областного закона в соответствие с действующим законодательством.

Так, например, законопроектом не учтены все изменения, внесенные в Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ), являющийся правовой основой областного закона № 51-оз.

Вместе с тем в указанном областном законе содержатся положения, воспроизводящие федеральные нормы, редакция которых не согласуется в полной мере с их действующей редакцией (см., например, абзац второй части 4 статьи 3, часть 5 статьи 7, часть 1 статьи 10 областного закона № 51-оз и соответственно часть 3 статьи 15, часть 1 статьи 5, статью 14 указанного федерального закона).

Кроме того, законопроект, предусматривая изменения в статьи 5, 6, 7 и 10 областного закона № 51-оз, которые регулируют вопросы содержания ходатайства о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую и состава прилагаемых к нему документов, порядка рассмотрения таких ходатайств и устанавливают переходные положения, не затрагивает при этом положения названных статей, которые не соответствуют положениям Федерального закона № 172-ФЗ, регулирующим порядок перевода земель из одной категории в другую.

Так, например, в областном законе № 51-оз содержатся нормы, устанавливающие полномочия органов местного самоуправления (см., например, абзац первый части 1, части 2 – 4 статьи 7), касающиеся рассмотрения ходатайств о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую.

Вместе с тем порядок рассмотрения указанных ходатайств регулируется статьей 3 Федерального закона № 172-ФЗ, которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации не наделены указанными полномочиями в отношении органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, вышеперечисленные положения областного закона № 51-оз, полагаем, находятся за пределами полномочий регионального законодателя и могут быть расценены как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 («принятие нормативного правового акта за пределами компетенции»).

Кроме того, требуется приведение в соответствие с действующим законодательством также иных положений областного закона № 51-оз.

В связи с вышеизложенным, полагаем, необходимо дополнительное обсуждение вопроса о дополнении законопроекта рядом положений, в том числе на предмет возможного исключения дублирования в областном законе № 51-оз положений федерального законодательства, и исключения норм, которые не соответствуют действующему законодательству.

По существу предложенных законопроектом изменений полагаем необходимым отметить следующее.

Подпунктом «а» пункта 3 и подпунктом «а» пункта 4 статьи 1 законопроекта предлагаются изменения, согласно которым постановление Правительства Ленинградской области заменяется нормативным правовым актом Правительства Ленинградской области, а распоряжение Правительства Ленинградской области – правовым актом Правительства Ленинградской области.

По смыслу пояснительной записки к законопроекту, изменение формы правового акта Правительства Ленинградской области – распоряжения указанием на правовой акт Правительства Ленинградской области направлено на уточнение ненормативного характера распоряжения Правительства Ленинградской области о переводе (об отказе в переводе) земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую и преодоление выводов Верховного суда Российской Федерации, содержащихся в Апелляционном определении от 15 мая 2019 года № 33-АПА19-8, согласно которым указанное распоряжение является нормативным правовым актом.

Вместе с тем следует отметить, что понятие «правовой акт Ленинградской области» (см. статью 1 областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области») включает в себя как нормативные правовые акты Ленинградской области, так и правовые акты Ленинградской области, имеющие ненормативный характер.

В связи с этим использование понятия «правовой акт Правительства Ленинградской области» не свидетельствует однозначно о его ненормативном характере.

Кроме того, в силу части 1 статьи 2 Устава Ленинградской области и части 3 статьи 1 областного закона от 11 декабря 2007 года № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» постановления Правительства Ленинградской области относятся к числу нормативных правовых актов Ленинградской области, а распоряжения Правительства Ленинградской области – к числу правовых актов Ленинградской области, имеющих ненормативный характер.

Таким образом, в соответствии с законодательством Ленинградской области распоряжение Правительства Ленинградской области о переводе (об отказе в переводе) земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую относится к числу правовых актов Ленинградской области ненормативного характера.

В связи с вышеизложенным полагаем, что необходимость внесения указанных изменений отсутствует.

Обращаем внимание, что акты Правительства Российской Федерации о переводе земель из одной категории в другую также оформляются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации, которые в силу положений статьи 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» не имеют нормативного характера.

Кроме того, внесение предложенного подпунктом «а» пункта 4 статьи 1 законопроекта изменения влечет правовую неопределенность, поскольку исключает конкретизацию формы акта о переводе (об отказе в переводе) земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую.

Пунктом 5 статьи 1 законопроекта предлагается часть 4 статьи 10 областного закона № 51-оз изложить в новой редакции, согласно которой до разграничения государственной собственности на землю решение об отнесении земельного участка к определенной категории принимается в порядке, установленном федеральным законодательством и указанным областным законом.

Вместе с тем полагаем, что необходимость и целесообразность закрепления указанной нормы в областном законе № 51-оз отсутствует, поскольку вопросы отнесения земельного участка к определенной категории регулируются в соответствии с федеральным законодательством (см. статьи 14 и 15 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», статью 8 Земельного кодекса Российской Федерации), и областным законом № 51-оз порядок принятия решения об отнесении земельного участка к определенной категории не регулируется. В абзаце втором части 1 статьи 3 областного закона № 51-оз (в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, предусмотренных частью 4 статьи 15 указанного федерального закона) закреплена только норма о том, что отнесение находящихся в государственной собственности земель и земельных участков в составе таких земель к определенной категории земель до разграничения государственной собственности на землю на территории Ленинградской области осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области.

В связи с этим предлагаем вместо изложения части 4 статьи 10 областного закона № 51-оз в новой редакции признать ее утратившей силу.

Одновременно предлагаем исключить из статьи 10 областного закона № 51-оз части 1 – 3, поскольку указанные положения касаются вопросов, регулируемых федеральным законодательством (см. статьи 14 и 15 Федерального закона № 172-ФЗ и статью 8 Земельного кодекса Российской Федерации).

С учетом положений части 5 статьи 33 Устава Ленинградской области и сложившейся практики оформления статей областных законов о вступлении их в силу предлагаем в статье 2 законопроекта слова «по истечении 10 дней со дня» заменить словами «через 10 дней после».

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой коррупциогенные факторы в законопроекте не выявлены.

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



Д.В. Малкин