



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

14.12.2022 № 7082-1/22-06-0-2

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
местному самоуправлению,
административно-
территориальному устройству,
государственной и
муниципальной службе

Д.В. Рытову

Заключение
на проект областного закона

«О внесении изменений в отдельные областные законы, регулирующие вопросы перераспределения полномочий в сфере похоронного дела между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области, и осуществления градостроительной деятельности»

Внесен
Губернатором Ленинградской области А. Дрозденко

Исследовав представленный проект областного закона (далее – законопроект), правовое управление сообщает следующее.

Законопроектом предлагается отнести к компетенции Правительства Ленинградской области осуществление следующих полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, которыми те наделены в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ):

определение стоимости услуг, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении умерших, не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников или законных представителей, а также при погребении умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел;

принятие решений о создании мест погребений;

организация похоронного дела на местах погребения, созданных в соответствии с решениями органов государственной власти Ленинградской области;

приостановление (прекращение) деятельности на местах погребения, принятие мер по устранению допущенных нарушений и ликвидации неблагоприятного воздействия мест погребения на окружающую среду и здоровье человека, создание новых мест погребения, находящихся в государственной собственности Ленинградской области;

создание специализированной службы по вопросам похоронного дела для осуществления деятельности на местах погребения, решение о создании которых принято органами государственной власти Ленинградской области, и определение порядка деятельности указанной службы.

Кроме того, законопроектом предлагается внести изменения в областной закон от 14 декабря 2011 года № 108-оз «Об отдельных вопросах осуществления градостроительной деятельности на территории Ленинградской области», определив, что к объектам регионального значения, подлежащим отображению в схеме территориального планирования Ленинградской области, относятся территории, которые необходимы для осуществления полномочий органов государственной власти Ленинградской области по созданию мест погребения, организации похоронного дела на территориях указанных мест погребения, а также по приостановлению (прекращению) деятельности на территориях в указанных местах, принятию мер по устранению допущенных нарушений и ликвидации неблагоприятного воздействия мест погребения на окружающую среду и здоровье человека, созданию новых мест погребения.

К содержанию законопроекта имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

1. Замечания правового характера.

1. Рассматривая предложение инициатора законопроекта о наделении Правительства Ленинградской области полномочием по принятию решений о создании мест погребения, необходимо отметить, что согласно пункту 2 статьи 15 Федерального закона № 8-ФЗ **решения о создании мест погребения (за исключением Федерального военного мемориального кладбища) принимаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, на территориях которых они создаются.**

Таким образом, полномочие по принятию решений о создании мест погребения уже закреплено за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Федеральным законом № 8-ФЗ, в связи с чем **необходимость в принятии областного закона, который перераспределял бы данное полномочие между органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области и Правительством Ленинградской области, отсутствует.**

С учетом изложенного абзац четвертый статьи 1 подлежит исключению из текста законопроекта.

2. Рассмотрев предложение инициатора законопроекта о наделении Правительства Ленинградской области полномочиями по организации

похоронного дела на территориях мест погребения, решения о создании которых приняты органами государственной власти Ленинградской области, а также по созданию специализированной службы по вопросам похоронного дела для осуществления деятельности на территориях мест погребения, решения о создании которых приняты органами государственной власти Ленинградской области, отмечаем, что разделение по территориальному принципу и субъекту принятия решения перечисленных полномочий прямо не предусмотрено действующим законодательством (указанные полномочия по общему правилу перераспределяются по субъекту права в неизменном (неделимом) виде).

В пояснительной записке к законопроекту в числе прочего указано, что передача данных полномочий непосредственно связана с созданием новых мест погребения органами государственной власти Ленинградской области. В целях его реализации органами государственной власти Ленинградской области планируется заключение **концессионных соглашений** по созданию и (или) реконструкции мест погребений, крематориев, похоронных домов, единой информационно-справочной системы.

По мнению инициатора законопроекта, реализация указанных мероприятий будет осуществляться **за счет собственных средств концессионера и не потребует привлечения средств из областного бюджета Ленинградской области.**

В связи с этим необходимо отметить, что статья 4 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» содержит **закрытый перечень** объектов, для создания которых могут заключаться концессионные соглашения, при этом места погребения, крематории, похоронные дома в указанный перечень **не входят.**

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что пояснительная записка к законопроекту и его финансово-экономическое обоснование в указанной части нуждаются в корректировке, поскольку не соотносятся с положениями действующего законодательства.

3. Частью 2 статьи 1 областного закона от 7 февраля 2020 года № 9-оз «О перераспределении полномочий в сфере погребения и похоронного дела между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» установлено, что полномочия органов местного самоуправления Ленинградской области в сфере погребения и похоронного дела, **не отнесенные к полномочиям органов государственной власти Ленинградской области настоящим областным законом, осуществляются органами местного самоуправления Ленинградской области в соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ.**

Следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к числу вопросов местного значения поселения, городского

округа, муниципального района отнесены вопросы **содержания мест захоронения.**

Кроме того, согласно пункту 1 статьи 17 Федерального закона № 8-ФЗ органами местного самоуправления устанавливаются **правила содержания мест погребения.**

Законопроект, наделяя органы государственной власти Ленинградской области полномочиями по созданию мест погребения, вместе с тем не предусматривает передачу полномочий по содержанию указанных мест и утверждению правил их содержания.

Таким образом, в случае принятия законопроекта в предложенной редакции **полномочия по содержанию мест захоронения, созданных в соответствии с решениями, принятыми органами государственной власти Ленинградской области, а также по утверждению правил их содержания будут вынуждены осуществлять органы местного самоуправления сельских поселений Ленинградской области,** которым соответствующие полномочия переданы в соответствии с областным законом от 10 июля 2014 года № 48-оз «Об отдельных вопросах местного значения сельских поселений Ленинградской области».

4. Рассматривая предложение инициатора законопроекта о дополнении документов территориального планирования Ленинградской области схемой территориального планирования Ленинградской области **в области организации мест погребения и об отнесении к объектам регионального значения, подлежащим отображению в указанной схеме, территорий, необходимых для осуществления отдельных перераспределенных полномочий,** в том числе по принятию решения о создании мест погребения, созданию новых мест погребения и организации похоронного дела, необходимо отметить следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрадК РФ) документами территориального планирования субъекта Российской Федерации являются схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации. Подготовка указанных схем может осуществляться в отношении одной или нескольких областей, указанных в части 3 статьи 14 ГрадК РФ.

В перечень указанных в части 3 статьи 14 ГрадК РФ областей входят:
транспорт (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения;
предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий;

образование;
здравоохранение;
физическая культура и спорт;
энергетика;

иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

Как следует из Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (пункт 73 части 1 статьи 44), к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится решение вопросов предоставления материальной и иной помощи для погребения.

Также согласно Федеральному закону от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отнесен ряд полномочий по принятию решения о создании мест погребения, определению порядка деятельности воинских кладбищ и военных мемориальных кладбищ, порядка формирования и полномочия попечительских (наблюдательных) советов по вопросам похоронного дела.

Законопроектом предлагается отнести к видам объектов регионального значения, подлежащим отображению в схеме территориального планирования Ленинградской области в области организации мест погребения, территории, которые необходимы для осуществления отдельных **перераспределенных полномочий**, в том числе по принятию решений о создании мест погребения, созданию новых мест погребения и организации похоронного дела.

Однако исходя из изложенного следует, что на схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации могут быть отражены виды объектов регионального значения, необходимые только для осуществления **собственных** полномочий субъектов Российской Федерации, а не отнесенных к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Дополнительным подтверждением данной позиции является письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 11.07.2018 № 08-91730/18.

По результатам анализа положений Федерального закона № 131-ФЗ указанный федеральный орган исполнительной власти приходит к выводу о том, что установленный перечень вопросов местного значения при перераспределении полномочий не изменяется и полномочия по решению вопросов местного значения, осуществление которых возложено законами субъекта Российской Федерации на органы государственной власти субъекта Российской Федерации, не становятся их собственными полномочиями.

В этой связи отмечаем, что организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относятся к вопросам местного значения городского поселения, городского округа (пункт 22 части 1 статьи 14, пункт 23 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ), содержание на

территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг – к вопросам местного значения муниципального района (пункт 17 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ).

Как указывалось ранее, статьей 1 областного закона от 10 июля 2014 года № 48-оз «Об отдельных вопросах местного значения сельских поселений Ленинградской области» вопросы местного значения по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения закреплены за сельскими поселениями Ленинградской области.

В соответствии с пунктом 20 статьи 1 ГрадК РФ к объектам местного значения относятся объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и в пределах переданных государственных полномочий и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие муниципальных районов, поселений, городских округов.

При этом виды объектов местного значения муниципального района, поселения, городского округа подлежат отображению на схеме территориального планирования муниципального района, генеральном плане поселения, генеральном плане городского округа

Соответственно, при перераспределении полномочий от органов местного самоуправления к органам государственной власти субъектов Российской Федерации объекты местного значения (к которым относятся, в частности территории, необходимые для организации мест погребения) вне зависимости от разграничения права собственности на них между публично-правовыми образованиями не перестают быть объектами местного значения и подлежат отображению на схеме территориального планирования муниципального района, генеральном плане поселения, генеральном плане городского округа, а не схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Дополнительно отмечаем, что согласно действующей редакции областного закона от 14 декабря 2011 года № 108-оз «Об отдельных вопросах осуществления градостроительной деятельности на территории Ленинградской области» (пункт 1 части 1 статьи 5 и пункт 1 части 1 статьи 6) в перечень видов объектов местного значения поселения, городского округа подлежащих отображению в генеральном плане поселения, городского округа на территории Ленинградской области, включены объекты, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ могут находиться в собственности поселения, городского округа.

С учетом изложенного полагаем, что пункт 1 статьи 2 законопроекта не соответствует вышеуказанным положениям федерального и областного законодательства и требует исключения.

II. Замечания юридино-технического характера.

1. Безотносительно к изложенным выше замечаниям правового характера следует отметить, что, с учетом требований пунктов 1 и 34 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (Приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области), наименование законопроекта следовало бы изложить в иной редакции:

«О внесении изменений в статьи 1 и 2 областного закона «О перераспределении полномочий в сфере погребения и похоронного дела между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» и статьи 3 и 7 областного закона «Об отдельных вопросах осуществления градостроительной деятельности на территории Ленинградской области».

2. В структуре статьи 1 законопроекта необходимо выделить пункт 1, предусматривающий внесение изменений в статью 1 областного закона от 7 февраля 2020 года № 9-оз «О перераспределении полномочий в сфере погребения и похоронного дела между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области», и пункт 2, предусматривающий внесение изменения в статью 2 указанного областного закона.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин