



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311
Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

Председателю постоянной комиссии
по образованию, науке, культуре,
туризму, спорту и делам молодежи

М.Н. Левченко

08.10.2025 № 5810-1/25-06-0-2

На № _____ от _____

Заключение
на проект областного закона
«О внесении изменений в областной закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области по опеке и попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

Внесен Губернатором Ленинградской области
(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О внесении изменений в областной закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области по опеке и попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что законопроект внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Как следует из обоснования необходимости принятия областного закона, законопроект разработан в целях приведения областного закона от 17 июня 2011 года № 47-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области по опеке и попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – областной закон № 47-оз) в соответствие со

статьей 33 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), - в части, касающейся замены понятия «финансовые средства», используемого в статье 9 областного закона № 47-оз, понятием «субвенции, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения осуществления соответствующих полномочий».

Кроме того, в связи с принятием областного закона от 2 мая 2024 года № 50-оз «Об объединении поселений, входящих в состав Гатчинского муниципального района Ленинградской области, наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа и о внесении изменений в областной закон «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» (далее – областной закон № 50-оз) и утратой всеми поселениями, входившими в состав Гатчинского муниципального района, статуса муниципального образования, законопроектом предлагается внести изменения в приложения 4-6 к областному закону № 47-оз.

В частности, в приложении 4 к областному закону № 47-оз предлагается уточнить вид муниципального образования, в состав которого могут входить городские и сельские поселения (муниципальный район), поскольку в муниципальном округе и городском округе наличие поселений федеральным законодательством не предусмотрено.

В приложении 5 к областному закону № 47-оз имеющийся перечень видов муниципальных образований предлагается дополнить указанием на муниципальный округ.

В приложении 6 к областному закону № 47-оз предлагается изложить в новой редакции определение показателя Z_i , используемого при расчете общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета Ленинградской области для осуществления передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий Ленинградской области по предоставлению ежемесячной компенсации расходов на аренду жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Если согласно действующей редакции областного закона № 47-оз данный показатель определяется как ежемесячный норматив затрат, равный фактической стоимости аренды жилого помещения в муниципальном районе (муниципальном округе, городском округе), но не выше 10 тысяч рублей в сельском поселении и 15 тысяч рублей в городском поселении, то в соответствии с законопроектом показатель Z_i предлагается определить как ежемесячный норматив затрат, равный фактической стоимости аренды жилого помещения в i -м поселении муниципального района либо в муниципальном округе (городском округе), но не выше 15 тысяч рублей в городском поселении муниципального района (городском округе, городе Гатчина, **территориальном управлении** город Коммунар, Таицком, Сиверском, Дружногорском, Вырицком **территориальных управлениях** муниципального образования

Гатчинский муниципальный округ) и 10 тысяч рублей в сельском поселении муниципального района (**иных территориальных управлениях** муниципального образования Гатчинский муниципальный округ).

К законопроекту имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

1. Анализ изменений, вносимых в абзац шестой приложения 6 к областному закону № 47-оз, позволяет сделать вывод, что предельные (максимальные) значения ежемесячного норматива затрат, равного фактической стоимости аренды жилого помещения, предлагается установить не только для муниципальных образований Ленинградской области (муниципальных районов, муниципального округа, городского округа), но и для города Гатчина, а также для **территориальных управлений** муниципального образования Гатчинский муниципальный округ.

Можно предположить, что целью законопроекта является сохранение в Гатчинском муниципальном округе нормативов затрат, установленных ранее (до принятия областного закона № 50-оз) для поселений муниципального района (для городских поселений – не выше 15 тысяч рублей, для сельских поселений – не выше 10 тысяч рублей).

Вместе с тем представляется, что содержание проектируемой нормы является не вполне определенным, поскольку не позволяет уяснить, что следует понимать под термином **«территориальные управления муниципального образования Гатчинский муниципальный округ»**.

В законодательстве Российской Федерации термин «территориальное управление **муниципального образования**», который применялся бы в значении «часть территории муниципального образования», отсутствует. Частью 17 статьи 22 Федерального закона № 33-ФЗ предусмотрена возможность формирования **территориальных органов местной администрации**.

Анализ положений, содержащихся в части 6 статьи 37 Устава муниципального образования «Гатчинский муниципальный округ Ленинградской области», и нормативных правовых актов администрации Гатчинского муниципального округа Ленинградской области также позволяет прийти к выводу, что речь идет о территориальных органах **местной администрации, но не о части территории муниципального образования**.

В то же время территориальные управления администрации Гатчинского муниципального округа не относятся к числу населенных пунктов и административно-территориальных единиц, в связи с чем описание с их помощью определенных территорий (в границах которых действуют те или иные предельные значения норматива) также не представляется возможным.

Учитывая изложенное, предложение о внесении изменений в абзац шестой приложения 6 к областному закону № 47-оз требует дополнительного обсуждения.

2. Согласно положениям статьи 2 законопроекта действие областного закона предлагается распространить на правоотношения, возникшие с 1 января 2025 года, то есть, с даты вступления в силу областного закона № 50-оз.

В федеральном законодательстве отсутствует общее правило, ограничивающее субъекты Российской Федерации в возможности придания обратной силы принимаемым ими актам. Судебными органами включение соответствующих норм в нормативные правовые акты субъектов рассматривается как допустимое (Определение Верховного Суда РФ от 10 июля 2013 года № 25-АПГ13-3, Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28 октября 2016 года № 72-АПГ16-6, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 19 октября 2016 года № 29-АПГ16-9).

Вместе с тем, Федеральный закон № 33-ФЗ вступил в силу 9 июня 2025 года. Законопроектом статья 9 областного закона № 47-оз приводится в соответствие с частью 2 статьи 33 Федерального закона № 33-ФЗ, соответственно вступить в силу с 1 января 2025 года указанные положения не могут, так как по состоянию на 1 января 2025 года в части ответственности органов местного самоуправления действовали нормы части 3 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ.

С учетом изложенного содержание статьи 2 законопроекта требует корректировки.

3. В справке о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования (приложение к законопроекту) в перечне нормативных правовых актов отсутствует указание на Федеральный закон № 33-ФЗ.

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

Дополнительно отмечаем, что Федеральный закон № 33-ФЗ вступил в силу (за исключением отдельных положений) 19 июня 2025 года.

В полном объеме Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) утрачивает силу с 1 января 2027 года. В соответствии с частью 2 статьи 91 Федерального закона № 33-ФЗ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом не позднее 1 января 2027 года.

Областной закон № 47-оз (в числе прочих) также подлежит приведению в соответствие с Федеральным законом № 33-ФЗ.

Законопроектом в целях приведения в соответствие с Федеральным законом № 33-ФЗ предлагается изменить лишь положение, касающееся ответственности органов местного самоуправления (статья 9 областного закона

№ 47-оз), тогда как корректировки требуют и другие структурные единицы данного областного закона.

Так, частью 1 статьи 33 Федерального закона № 33-ФЗ установлено, что субъекты Российской Федерации вправе передавать органам местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий, осуществляемых субъектами Российской Федерации на территориях соответствующих муниципальных образований, в соответствии со статьей 34 Федерального закона № 33-ФЗ и с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), устанавливающим общие принципы организации публичной власти в субъекте РФ, при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления указанных полномочий **материальных ресурсов и финансовых средств.**

Часть 4 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ предусматривает, что финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета. Органы местного самоуправления имеют право **дополнительно использовать собственное имущество (материальные ресурсы, финансовые средства)** для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, которые предусмотрены уставом муниципального образования. То есть, частью 1 статьи 33 и частью 4 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ конкретизируется, что понимается под имуществом в данном федеральном законе – материальные ресурсы и финансовые средства.

Пункт 4 части 6 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ, а также пункт 4 части 7 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ устанавливают, что закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, **должен содержать перечень подлежащего передаче в пользование и (или) управление имущества,** необходимого для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органами местного самоуправления, или порядок определения данного перечня.

При этом до вступления в силу Федерального закона № 33-ФЗ действовал пункт 4 части 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ, который предусматривал передачу материальных средств также и в муниципальную собственность, что действующим положением пункта 4 части 6 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ **не предусмотрено.**

Также в части 9 статьи 33 Федерального закона 33-ФЗ и в части 10 статьи 52 Федерального закона № 414-ФЗ закреплено, что органы государственной власти в соответствии с федеральным законом осуществляют **контроль** за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленного на эти цели имущества. То есть Федеральный закон № 33-ФЗ, объединяя материальные ресурсы и финансовые средства в единое понятие – имущество, внес тем самым редакционные уточнения в части осуществления контроля

органами государственной власти за использованием предоставленного имущества органами местного самоуправления.

В связи с изложенным, в целях приведения областного закона № 47-оз в соответствие с федеральным законодательством, в том числе с Федеральным законом № 33-ФЗ, необходимо внести изменения и в иные положения областного закона № 47-оз, в частности:

заменить используемые в ряде статей слова «материальные средства», «финансовые средства» словом «имущество»; слова «материальные средства» словами «материальные ресурсы»;

слова «орган исполнительной власти Ленинградской области» заменить словами «исполнительный орган Ленинградской области»;

уточнить наименование статьи 7 областного закона № 47-оз в части замены слова «Контроль» словами «Порядок осуществления органами государственной власти контроля». Также в части 1 статьи 7 областного закона № 47-оз следует уточнить, что контроль устанавливается не только за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, но и за использованием предоставленного на эти цели имущества в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Ленинградской области;

в абзаце первом части 1 статьи 8 областного закона № 47-оз слово «основания» (для прекращения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий) заменить словом «условия».

Кроме того, обращаем внимание, что в части 3 статьи 5 областного закона № 47-оз (а также в 15 других отраслевых областных законах о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями) содержится ссылка на областной закон от 3 июня 1998 года № 12-оз «О порядке передачи материальных средств органам местного самоуправления для осуществления отдельных полномочий Ленинградской области» (далее – областной закон № 12-оз), которым закреплен единый порядок передачи материальных средств (недвижимое и движимое имущество казны Ленинградской области) органам местного самоуправления, а также порядок осуществления контроля за использованием переданных материальных средств. При этом положения областного закона № 12-оз в существенной части противоречат Федеральному закону № 33-ФЗ, например, пункту 4 части 6 статьи 34 указанного федерального закона, которым устанавливается требование к содержанию закона субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, касающееся регулирования порядка определения перечня подлежащего передаче в пользование и (или) управление имущества, передаваемого органам местного самоуправления, и **не предусматривающее** передачу материальных средств в муниципальную собственность (как это было ранее установлено в пункте 4 части 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ).

Анализ региональной практики законодательного регулирования показал, что в субъектах РФ порядок передачи материальных средств органам местного самоуправления для осуществления ими отдельных государственных полномочий закреплён в отраслевых законодательных актах субъектов РФ (например, Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 июня 2008 года № 58-ЗАО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Ямало-Ненецкого автономного округа по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» и т.д.), что также согласуется с положениями пункта 4 части 6 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ.

С учетом изложенного в рамках работы над представленным законопроектом предлагается также рассмотреть вопрос о концепции областного законодательства в данной сфере отношений в части возможного закрепления соответствующего порядка передачи имущества органам местного самоуправления в отраслевых областных законах и признании утратившим силу областного закона № 12-оз, либо ограничиться внесением соответствующих изменений в областной закон № 12-оз, тем самым сохранив ссылку на его положения в областных законах о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Вместе с тем данные предложения могут быть учтены при разработке отдельного проекта областного закона.

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



Д.В. Малкин