



## КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ (КСП ПК)

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006, тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01, E-mail: Permoblksp@ksppk.ru  
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края  
«О перераспределении полномочий в сфере земельных отношений  
на территории Пермского края  
между органами местного самоуправления муниципальных образований  
Пермского края и органами государственной власти Пермского края,  
о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований  
Пермского края отдельными государственными полномочиями Пермского края  
в сфере земельных отношений на территории Пермского края».

*(внесён губернатором Пермского края В.Ф. Басаргиным)*

31.07.2015

№ 39

Представленный на заключение проект закона предназначается для регулирования отношений в сфере земельных отношений на территории Пермского края в части перераспределения полномочий, связанных с распоряжением земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления поселений Пермского края и органами государственной власти Пермского края и наделения органов местного самоуправления муниципальных районов Пермского края государственными полномочиями по распоряжению такими земельными участками.

По результатам экспертизы проекта закона, отмечаем.

1. Исходя из положений ст.ст. 14-16.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ): распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, - *не относится к вопросам местного значения* муниципальных образований. В силу ч.ч. 1, 3 ст. 19 Закона № 131-ФЗ: полномочия органов местного самоуправления (далее – ОМС), установленные федеральными законами и законами субъектов РФ по вопросам, не отнесённым Законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения, - *являются отдельными государственными полномочиями*, передаваемыми для осуществления ОМС муниципальных районов и городских округов (если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ).

1.1. Полномочия ОМС по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, - установлены ч. 2 ст. 3.3. Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 137-ФЗ, в редакции от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Ново-



введением нормы<sup>1</sup>, вступившей в силу с 01.03.2015 г., является установление полномочия ОМС поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утверждённых правил землепользования и застройки поселения. В случае отсутствия утверждённых правил - полномочие осуществляется ОМС муниципального района. (До 01.03.2015 г.<sup>2</sup>: распоряжение земельными участками, расположенными на территории поселения, государственная собственность на которые не разграничена, - осуществлялось ОМС муниципального района).

Согласно п. 3 ст. 3.3 Закона № 137-ФЗ: полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, - прекращаются у ОМС муниципального района и возникают у ОМС поселения с даты утверждения правил землепользования и застройки поселения.

*Минэкономразвития РФ отмечает<sup>3</sup>, что необходимость изменений в законодательстве, связанных с передачей полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, от муниципальных районов поселениям была обоснована тем, что вопросы местного значения в области градостроительной деятельности, предусмотренные п. 20 ч. 1 ст. 14 Закона № 131-ФЗ, - были закреплены именно за органами местного самоуправления как городских, так и сельских поселений, а не за муниципальными районами. В этой связи, представлялся правильным подход, при котором полномочия в области земельных отношений и градостроительной деятельности ввиду их существующей взаимосвязи исполнялись одним и тем же ОМС, что обеспечивало бы комплексное регулирование вопросов предоставления земельных участков и размещения объектов капитального строительства в границах муниципальных образований.*

Таким образом, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, - является отдельным государственным полномочием, осуществляемым ОМС, в т.ч., с 01.03.2015 г., - ОМС поселений (как городских, так и сельских) в случае утверждения ими правил землепользования и застройки в отношении территорий поселений.

1.2. Проектом закона предлагается к полномочиям органов государственной власти края отнести полномочия ОМС всех поселений Пермского края (городских, сельских). Обоснование, согласно Пояснительной записке, - «Из-за отсутствия в поселениях специалистов с необходимой квалификацией, финансовых средств, мотивации работы на результат высока вероятность некачественного исполнения Полномочий органами местного самоуправления поселений, что приведет к снижению доходов местных бюджетов от продажи и аренды земли и росту напряжённости среди граждан и организаций, обращающихся в администрации

<sup>1</sup> Согласно ч. 2 ст. 3.3. Закона № 137-ФЗ: с 01.03.2015 г. распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, - осуществляется:

ОМС городского округа - в отношении земельных участков, расположенных на территории гор. округа;

ОМС поселения - в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утверждённых правил землепользования и застройки поселения;

ОМС муниципального района - в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, входящего в состав этого муниципального района, при отсутствии утверждённых правил землепользования и застройки поселения, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

<sup>2</sup> До 01.03.2015 г.: распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, - осуществлялось ОМС, указанными в п. 10 ст. 3 Закона № 137-ФЗ (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ), а именно: ОМС муниципальных районов, ОМС городских округов, ОМС поселений, являющихся административными центрами субъектов РФ.

<sup>3</sup> Письмо Минэкономразвития России от 24.03.2015 № 6786-ПК/Д23и на вопросы в сфере земельных отношений, в т.ч. о применении отдельных положений Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ.



поселений по земельному вопросу». По мнению КСП ПК, - такая позиция не подтверждена разработчиками законопроекта и представляется не обоснованной: вывод сделан ими без приведения результатов анализа состояния организационных, материальных и финансовых ресурсов поселений и утверждённых поселениями правил землепользования и застройки территории поселений (в Пояснительной записке отсутствует информация о наличии (отсутствии) правил землепользования и застройки территорий поселений, в то время как перераспределение предлагается в случае наличия утверждённых правил).

2. Кроме того, КСП ПК полагает целесообразным проведение подробного правового анализа законопроекта, по следующим основаниям:

В соответствии с п. 6.1 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ<sup>4</sup> и ч. 1.2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ, п. 4 ст. 2 Закона № 137-ФЗ, - предусмотрена возможность перераспределения полномочий между ОМС и органами государственной власти субъекта РФ в области земельных отношений в порядке, предусмотренном ч. 1.2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ.

Указанные нормы не предусматривают возможности перераспределения полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, между ОМС муниципальных образований, в связи с тем, что данное полномочие относится к отдельному государственному полномочию, делегированному ОМС.

*Минэкономразвития РФ по вопросу о перераспределении полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, была высказана позиция, что «перераспределение законами субъектов Российской Федерации полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района в рамках реализации положений части 1.2 статьи 17 Закона № 131-ФЗ невозможно»<sup>5</sup>. Данная позиция была подтверждена Комитетом Государственной Думы по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления<sup>6</sup> и Минэкономразвития РФ<sup>7</sup> при ответе на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ, в т.ч. и о возможности перераспределения полномочий между ОМС поселений и ОМС муниципального района.*

Проектом закона предлагается отнести полномочия ОМС городских и сельских поселений Пермского края к полномочиям органов государственной власти Пермского края и наделить указанными полномочиями ОМС муниципальных районов. Исходя из вышеприведённых норм и позиции Минэкономразвития РФ, КСП ПК считает, что предлагаемый механизм перераспределения, - представляется неоднозначным с точки зрения соответствия положениям законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения, и может быть расценен, как «завуалированное» перераспределение полномочий между ОМС поселений и ОМС муниципальных районов.

3. Предлагаемое проектом закона наделение ОМС муниципальных районов

<sup>4</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>5</sup> Письмо Минэкономразвития России от 24.03.2015 № 6786-ПК/Д23и на вопросы в сфере земельных отношений, в т.ч. о применении отдельных положений Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ.

<sup>6</sup> Информация Комитета Государственной Думы по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления опубликована на <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052052056124049057055051.html>

<sup>7</sup> Информация Минэкономразвития России «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / опубликована на сайте <http://economy.gov.ru> по состоянию на 24.04.2015.



отдельными государственными полномочиями предполагает финансовое обеспечение переданных государственных полномочий.

3.1. В предлагаемой Методике расчёта объёма субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных районов на осуществление государственных полномочий – допущена некорректность: при расчёте объёма субвенций для конкретного муниципального района – предлагается применение показателя численности служащих ОМС, принимающих участие в реализации государственных полномочий, который определяется с учётом доходов за отчётный период от использования земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, - относящихся к собственным доходам местных бюджетов<sup>8</sup> (согласно Пояснительной записке, применение в расчёте доходов от использования земельных участков направлено на мотивацию ОМС по увеличению доходов местных бюджетов за счёт вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена). Следует отметить, что, согласно ч. 3 ст. 140 БК РФ, - не допускается использование при распределении субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов. В связи с чем, в случае принятия решения о передаче государственных полномочий ОМС муниципальных районов, - Методика расчёта объёма субвенций *подлежит уточнению*.

3.2. Исходя из предлагаемого расчёта, объём субвенций бюджетам муниципальных районов на реализацию государственных полномочий по распоряжению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на 2016 год исчислен в сумме порядка 15,8 млн. руб. (или 1,5% от доходов бюджетов муниципальных районов от использования таких земельных участков за 2014 г., которые составили в 2014 г. 1 032,5 млн. руб.).

**Вывод:**

проект закона Пермского края «О перераспределении полномочий в сфере земельных отношений на территории Пермского края между органами местного самоуправления муниципальных образований Пермского края и органами государственной власти Пермского края, о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края отдельными государственными полномочиями Пермского края в сфере земельных отношений на территории Пермского края» - рекомендуется для рассмотрения Законодательным Собранием Пермского края в первом чтении.

Председатель КСП ПК



Ю.В. Новоселов

Мышкина Г.Н.,  
217 75 10

<sup>8</sup> Ст.ст. 47, 62 Бюджетного кодекса РФ.