



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту 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"

24.07.2015

№ 116-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 30.06.2015 № 2030-15/07 на основе проекта закона Пермского края и сопроводительных материалов к нему, представленных на рассмотрение Законодательного Собрания с письмом губернатора Пермского края Басаргина В.Ф. от 29.06.2015 № СЭД-01-62-974.

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» предусматривает два взаимосвязанных процесса: перераспределение полномочий и наделение полномочиями.

Так, законопроектом предлагается отнести полномочия городских и сельских поселений Пермского края по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, при наличии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, за исключением случаев предоставления земельных участков для размещения автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения, а также случаев, предусмотренных пунктом 12 статьи 3.4 Федерального закона от 25.10.2011 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – полномочия в сфере земельных отношений), к полномочиям органов государственной власти Пермского края с последующим наделением органов местного самоуправления

муниципальных районов Пермского края данными государственными полномочиями.

Представленным на рассмотрение Законодательного Собрания проектом закона устанавливаются:

- правовая основа перераспределения полномочий в сфере земельных отношений и наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в данной сфере;
- состав передаваемых государственных полномочий;
- срок наделения органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями – до 31 декабря 2021 года, то есть на 6 лет, что соответствует сроку перераспределения полномочий между органами местного самоуправления поселенческого уровня и органами государственной власти Пермского края;
- права и обязанности органов местного самоуправления при осуществлении переданных государственных полномочий;
- права и обязанности уполномоченного органа государственной власти Пермского края, связанные с передачей государственных полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов;
- порядок финансирования передаваемых государственных полномочий и предоставления отчетности об их использовании;
- порядок осуществления контроля за выполнением органами местного самоуправления муниципальных районов переданных государственных полномочий;
- ответственность органов местного самоуправления муниципальных районов за осуществление государственных полномочий.

Средства на осуществление государственных полномочий предусматриваются в бюджете Пермского края в виде субвенций.

В законопроекте предлагается утвердить методику расчета объема субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных районов на осуществление государственных полномочий (далее – Методика).

Согласно Методике объем субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных районов на осуществление государственных полномочий на текущий финансовый год, определяется с учетом:

1) расчетной численности муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципальных районов Пермского края, принимающих участие в реализации государственных полномочий. Данный показатель рассчитывается с учетом доходов от использования земельных участков, приходящихся на 1 га земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, с применением при расчете коэффициента дифференциации численности работников, учитывающего площадь таких земельных участков;

2) фонда оплаты труда муниципальных служащих, принимающих участие в реализации государственных полномочий, и материальных затрат, определяемых в соответствии с нормативными правовыми актами губернатора и Правительства Пермского края при расчете субвенций на осуществление

органами местного самоуправления указанных государственных полномочий.

Объем субвенций, передаваемых бюджетам муниципальных районов из бюджета Пермского края на реализацию государственных полномочий, рассчитанный в соответствии с Методикой, согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту составляет **15,8 млн.руб.** в год.

Вступление в силу законопроекта предусматривается с 1 января 2016 года.

Оценивая актуальность и последствия принятия законопроекта отметим следующее.

1. Полномочия по распоряжению не разграниченными в собственности землями Земельным кодексом Российской Федерации с 01.07.2006 были закреплены за органами местного самоуправления **муниципальных районов и городских округов.**

Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) Земельный кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 3.3, изменяющей порядок распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Указанные нормы Федерального закона № 171-ФЗ вступили в силу с 1 марта 2015 года.

В частности, данные полномочия в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, предусматривается с 1 марта 2015 года как и ранее осуществлять органом местного самоуправления городского округа.

В отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, **при наличии утвержденных правил землепользования и застройки** полномочия должны осуществляться **органом местного самоуправления поселения.** И лишь при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района, полномочия предусматривается осуществлять органом местного самоуправления муниципального района.

При этом полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, прекращаются у органа местного самоуправления муниципального района и возникают у органа местного самоуправления поселения с даты утверждения правил землепользования и застройки поселения.

2. Возможность **перераспределения** полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области земельных отношений установлена пунктом 4 статьи 2 Федерального закона от 25.10.2011 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ), которая реализуется в порядке, установленном частью 1.2 статьи

17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

В соответствии с частью 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации осуществляется **законами субъекта Российской Федерации.**

Отметим, что полномочие по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не подпадает под перечни вопросов местного значения, установленные статьями 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ и, соответственно, в силу части 1 статьи 19 данного Федерального закона должно рассматриваться как делегированное государственное полномочие. В связи с этим, указанное полномочие не может быть передано от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов напрямую на основе соглашений, предусмотренных частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку предмет указанных соглашений могут являться только собственные полномочия соответственно органов местного самоуправления поселений и органов местного самоуправления муниципальных районов по решению вопросов местного значения.

Нормы части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения. В свою очередь органы местного самоуправления муниципального района также вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) данные полномочия должны осуществляться за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых соответственно из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района или из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

3. Необходимость принятия законопроекта его авторы объясняют следующими обстоятельствами:

- отсутствием в поселениях квалифицированных кадров, в том числе с юридическим образованием, а также технических и организационных ресурсов, необходимых для реализации дополнительных полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

- поступлением в соответствии со статьей 62 БК РФ доходов от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений, по нормативу 100% в бюджеты муниципальных районов;

- отсутствием в законодательстве правовой основы перераспределения полномочий в сфере земельных отношений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципальных районов.

По мнению авторов законопроекта, перераспределение полномочий в сфере земельных отношений с уровня поселений на уровень органов государственной власти с последующим наделением ими органов местного самоуправления муниципальных районов, в составе которых находятся поселения, будет способствовать более качественному и эффективному решению вопросов в рассматриваемой сфере.

4. Анализ нормативной правовой базы субъектов РФ показал, что с конца 2014 года по настоящее время законы о перераспределении полномочий в сфере земельных отношений приняты в 18 регионах. В соответствии с принятыми законами органам государственной власти субъектов РФ переданы полномочия по распоряжению не разграниченными землями не только от органов местного самоуправления городских и сельских поселений, но и от муниципальных районов и городских округов (см. приложение).

Наделение отдельными государственными полномочиями муниципальных районов, аналогично рассматриваемому законопроекту, в законах других регионов не представлено, за исключением законов Московской и Самарской областей, в которых включены нормы, позволяющие это осуществить. Сроки перераспределения полномочий различные: от 1 года до неопределенного срока.

В качестве **проблемного момента** законопроекта отметим следующее.

В случае принятия законопроекта, все поселения Пермского края лишатся возможности самостоятельно управлять вопросами в земельной сфере на подведомственных им территориях. В то же время, далеко не во всех поселениях отсутствуют кадровые, технические и организационные возможности для исполнения данных полномочий.

Так, в адрес Законодательного Собрания Пермского края направлено обращение 22 глав *городских поселений* (письмо от 14.07.2015 № СЭД-01-23-

326), в котором изложены основания, по которым члены ассоциации «Совет городских поселений Пермского края» категорически не поддерживают принятие законопроекта.

В частности, в письме отмечается, что вывод, изложенный в пояснительной записке к законопроекту, о том, что во всех поселениях (городских и сельских) отсутствуют квалифицированные кадры, финансовые средства, а также мотивация работы на результат, ошибочен. На территории многих городских поселений существуют муниципальные, казенные, бюджетные или автономные учреждения, исполняющие функции в области земельных и градостроительных отношений. Работа данных учреждений выстроена по принципу «одного окна».

Кроме этого, в соответствии с БК РФ доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и расположенных в границах городских поселений, по нормативу 50% поступают в местные бюджеты этих поселений. Следовательно, городские поселения заинтересованы в эффективном использовании данного источника доходов.

По мнению глав городских поселений, распоряжение указанными земельными участками, расположенными на территориях городских поселений, при наличии утвержденных правил землепользования и застройки городского поселения, целесообразно сохранить за органами местного самоуправления городских поселений.

Полагаем, что и в ряде *сельских поселений* имеются организационные, кадровые и финансовые ресурсы для осуществления полномочий по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена. Во многих сельских поселениях возможен вариант исполнения полномочий, посредством заключения муниципальных контрактов на оказание услуг. Такая практика существует, например, в Пермском районе.

С учетом изложенного, считаем целесообразным рассмотреть возможность наделения государственными полномочиями по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена, не только органы местного самоуправления муниципальных районов, но и отдельных поселений с учетом наличия в этих поселениях необходимых ресурсов для исполнения переданных государственных полномочий.

Таким образом, **актуальность** рассмотрения законопроекта заключается в создании правовой основы для передачи полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, от органов местного самоуправления поселений Пермского края органам местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. Такая передача может быть осуществлена исключительно посредством принятия закона Пермского края, через перераспределение полномочий между органами местного самоуправления поселений и органами государственной власти Пермского края, и последующую передачу государственных полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов.

Последствия принятия законопроекта, на наш взгляд, будут **неоднозначными**.

С одной стороны, наделение органов местного самоуправления муниципальных районов Пермского края полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории поселений, входящих в их состав, положительно скажется на комплексном решении задач территориального планирования муниципального района и обеспечит эффективное решение вопросов распоряжения земельными участками в сельских поселениях, не имеющих возможности самостоятельно решить данные вопросы.

С другой стороны, отнесение полномочий на уровень муниципального района лишает городские и отдельные сельские поселения, которые имеют ресурсы для исполнения данных полномочий, возможности самостоятельно управлять процессами в градостроительной и земельной сфере своих поселений, что может повлечь негативные последствия в виде несогласованности действий органов местного самоуправления, замедлении социально-экономического развития поселений и других.

Заместитель начальника управления,
государственный советник
Пермского края 3 класса



**Приложение к
записке по переработ**

Е.А.Селянинова