

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

от 7 декабря 2020 года № 565

**Об утверждении результатов проведенного мониторинга
правоприменения областного закона от 10 июля 2014 года № 48-оз
"Об отдельных вопросах местного значения сельских поселений
Ленинградской области"**

Законодательное собрание Ленинградской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые результаты проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 10 июля 2014 года № 48-оз "Об отдельных вопросах местного значения сельских поселений Ленинградской области".

2. Разместить настоящее постановление на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и включить его в ежегодный доклад о состоянии законодательства Ленинградской области.

3. Контроль за исполнением постановления возложить на постоянную комиссию по местному самоуправлению, административно-территориальному устройству, государственной и муниципальной службе Законодательного собрания Ленинградской области.

4. Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательного собрания

С. Бебенин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением
Законодательного собрания
Ленинградской области
от 7 декабря 2020 года № 565
(приложение)

РЕЗУЛЬТАТЫ

проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 10 июля 2014 года № 48-оз "Об отдельных вопросах местного значения сельских поселений Ленинградской области"

1. Информационно-аналитические материалы о состоянии законодательства Ленинградской области

1.1. Общие положения

Областной закон от 10 июля 2014 года № 48-оз "Об отдельных вопросах местного значения сельских поселений Ленинградской области" (далее – областной закон № 48-оз) принят Законодательным собранием Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) 24 июня 2014 года, подписан Губернатором Ленинградской области 10 июля 2014 года и вступил в силу 22 июля 2014 года со дня его опубликования на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru> в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Областной закон № 48-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, порядок принятия (обнародования) правового акта соблюден, форма и текст областного закона № 48-оз соответствуют правилам юридической техники, что подтверждается заключениями Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области (далее – Управление).

Областной закон № 48-оз закрепляет за сельскими поселениями Ленинградской области ряд вопросов местного значения в дополнение к вопросам местного значения, установленным частью 3 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

1.2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в части закрепления вопросов местного значения сельских поселений

Полномочие по закреплению субъектом Российской Федерации дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями определено в части 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ и упоминается в других федеральных законах.

Такие законы приняты более чем в 40 субъектах Российской Федерации. В большинстве случаев регионами приняты самостоятельные законы о закреплении за сельскими поселениями вопросов местного значения и лишь в незначительном ряде случаев перечень указанных вопросов определен в законах о некоторых вопросах местного самоуправления в соответствующих субъектах Российской Федерации (например, в Ставропольском крае, Липецкой и Тамбовской областях).

Анализ указанных региональных законов показывает, что значительной частью регионов приняты законы о закреплении за сельскими поселениями вопросов местного значения на неопределенный срок действия и только несколько субъектов Российской Федерации приняли законы с ограниченным сроком действия (Карачаево-Черкесская Республика, Архангельская, Ивановская, Иркутская, Костромская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Новгородская области), часть из них затем приняла законы на неопределенный срок действия. Кроме того, в некоторых регионах после нескольких лет применения подобные законы были признаны утратившими силу (Республика Коми, Сахалинская область).

На протяжении сроков действия региональных законов о закреплении вопросов местного значения сельских поселений в них (кроме закона Пензенской области) вносились изменения, как правило, в части исключения и дополнения перечня вопросов местного значения сельских поселений.

Наиболее часто в законах других субъектов Российской Федерации, которыми вносились изменения, встречаются случаи исключения из перечня вопросов местного значения сельских поселений вопросов местного значения, предусмотренных пунктами 5, 20, 23 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, в меньшей степени – пунктами 6, 7¹, 11, 18, 19, 20, 22, 24, 26, 36 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

В свою очередь, в связи с введением в перечень вопросов местного значения городских поселений, которые также могут быть закреплены за сельскими поселениями, вопроса осуществления в ценовых зонах теплоснабжения муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения (пункт 4¹ части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ) в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 279-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О теплоснабжении" и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения", ряд субъектов Российской Федерации (Республика Саха (Якутия), Тамбовская и Томская области) включили указанный вопрос в установленные ими дополнительные перечни вопросов местного значения сельских поселений.

Некоторые подобные региональные законы содержат около 3 – 4 вопросов местного значения сельских поселений (например, в Республике Карелия, Кемеровской и Псковской областях).

Поскольку возможность закрепления дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями используется на территориях большого числа субъектов Российской Федерации, можно сделать вывод о наличии потребности в урегулировании указанных правоотношений и актуальности таких региональных законов.

1.3. Оценка эффективности действия областного закона № 48-оз

За весь период действия в областной закон № 48-оз были внесены изменения 10 раз.

Первым изменением, внесенным в областной закон № 48-оз, было включение с 29 декабря 2014 года в перечень закрепленных вопросов местного значения сельских поселений области вопроса, предусмотренного в пункте 20 (за исключением утверждения генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, утверждения подготовленной на основе генеральных планов поселений документации по планировке территории, выдачи разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии со статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, утверждения местных нормативов градостроительного проектирования поселений).

Областной закон № 48-оз был принят со сроком действия до 31 декабря 2015 года, который с 1 января 2016 года изменен на неопределенный срок действия.

Одновременно в перечень закрепленных вопросов местного значения сельских поселений области включены следующие вопросы:

использование, охрана, защита, воспроизводство городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения (пункт 19 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ);

участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" в выполнении комплексных кадастровых работ (пункт 39 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

Кроме того, с 1 января 2016 года вопрос местного значения, предусмотренный в пункте 4 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, в части водоснабжения и водоотведения исключается дифференцированно из перечня закрепленных вопросов местного значения сельских поселений области с учетом переходного периода. Также с указанной даты из перечня вопросов исключены организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения

и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (пункт 23 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ) в целях приведения областного закона № 48-оз в соответствие с изменениями, внесенными в Федеральный закон № 131-ФЗ.

С 1 сентября 2018 года из перечня вопросов местного значения поселений области также исключены осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения (пункт 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ), а с 20 января 2020 года – создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения (пункт 7 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

Несмотря на указанные изменения областного закона № 48-оз, направленные на уменьшение перечня вопросов местного значения, которые закреплены за поселениями Ленинградской области, действующий перечень является существенным по содержанию, особенно в сравнении с подобными перечнями большинства других регионов.

Следует отметить, что за период действия областного закона № 48-оз федеральным законодателем значительно расширено содержание вопроса местного значения, указанного в пункте 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, в том числе в части строительства и реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов, принятия решения о сносе самовольной постройки, а также введен вопрос местного значения, предусмотренный в пункте 4¹ части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ. Предложений о внесении указанных вопросов в областной закон № 48-оз до настоящего времени в Законодательное собрание не поступало.

В целях выявления эффективности действия областного закона № 48-оз постоянной комиссией по местному самоуправлению, административно-территориальному устройству, государственной и муниципальной службе Законодательного собрания предварительно были направлены соответствующие запросы в органы исполнительной власти Ленинградской области и органы местного самоуправления Ленинградской области.

Как следует из полученных ответов на указанные запросы, некоторые органы местного самоуправления сельских поселений Ленинградской области заключили соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения, закрепленных за ними в соответствии с областным законом № 48-оз. Так, органами местного самоуправления сельских поселений Лодейнопольского муниципального района переданы восемь вопросов местного значения (предусмотренные в пунктах 4, 7¹, 7², 8, 11, 13, 13¹, 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ) органам местного самоуправления Лодейнопольского муниципального района. При этом, если в качестве примера рассматривать вопрос по организации библиотечного обслуживания населения (пункт 11 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ) в целом по области, то он полностью передан на районный уровень

в Киришском, Кировском, Сланцевском (за исключением Выскатского сельского поселения), Тосненском районах, а также на части территории Всеволожского муниципального района.

Данная тенденция, как полагает администрация Тихвинского муниципального района, связана с наличием соответствующих структур и квалифицированных кадров в администрациях районного уровня, позволяющих качественно исполнять полномочия по решению вопросов местного значения, а также с необходимостью оптимизации деятельности органов местного самоуправления сельских поселений области.

Согласно представленной информации в настоящее время фактически не реализуются полномочия по решению вопросов местного значения, предусмотренных пунктами 7², 13, 20, 24, 27, 32, 33², 34, 37 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ. С учетом этого органы местного самоуправления сельских поселений Всеволожского, Кингисеппского, Кировского, Ломоносовского, Тосненского районов предлагают исключить из областного закона № 48-оз ряд вопросов местного значения.

При этом некоторые органы местного самоуправления сельских поселений Ленинградской области предлагают отменить закрепление областным законом № 48-оз вопросов местного значения за сельскими поселениями области.

Одновременно отдельными органами местного самоуправления сельских поселений области высказана позиция о целесообразности расширения имеющегося перечня закрепленных вопросов местного значения путем его дополнения полномочиями в сфере градостроительных и земельных отношений (пункт 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

Следует также отметить, что еще в первый год действия областного закона № 48-оз, то есть в 2014 году, комитет по дорожному хозяйству Ленинградской области обращался с просьбой об исключении из закрепленного перечня вопросов местного значения сельских поселений вопроса местного значения по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечению безопасности дорожного движения на них (пункт 5 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ), которая не была поддержана.

Реализация полномочий по решению закрепленных за сельскими поселениями вопросов местного значения требует соответствующего объема их финансирования, однако, по мнению органов местного самоуправления Ленинградской области (в том числе Гатчинского, Кингисеппского, Лудейнопольского муниципальных районов), а также комитета по культуре и туризму Ленинградской области и Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области доходы бюджетов сельских поселений не позволяют им осуществлять достаточное финансирование таких полномочий.

Так, областным законом № 48-оз за сельскими поселениями закреплен вопрос по организации библиотечного обслуживания населения,

комплектованию и обеспечению сохранности библиотечных фондов библиотек поселения (пункт 11 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ). Однако, как следует из информации, предоставленной комитетом по культуре и туризму Ленинградской области, в настоящее время сохраняются отрицательные тенденции по трансформации сети библиотек, включая сокращение численности библиотек, разрушение единства профессионального сегмента сети, ограничение возможности реализации принципа шаговой доступности библиотек. В частности, рядом органов местного самоуправления сельских поселений сокращены восемь библиотек, не выполняются полномочия по организации библиотечного обслуживания населения в Бугровском сельском поселении Всеволожского муниципального района и Беседском сельском поселении Волосовского муниципального района.

Аналогичная ситуация складывается в отношении вопроса местного значения по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения (пункт 13 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ). Комитетом по культуре и туризму Ленинградской области подтверждается отсутствие фактов проведения работ по сохранению объектов культурного наследия, находящихся в собственности сельских поселений, заказчиком которых выступают указанные поселения. Большинство таких объектов находятся в аварийном состоянии, требующем значительных финансовых ресурсов, которые отсутствуют у сельских поселений.

По сведениям Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области, ни в одном из сельских поселений, в которых проводились надзорные мероприятия в рамках государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального характера, не созданы аварийные спасательные службы и (или) аварийно-спасательные формирования, поскольку бюджеты сельских поселений не могут обеспечить их создание и содержание, что подтверждает невозможность исполнения сельскими поселениями областного закона № 48-оз в части вопроса местного значения, предусмотренного пунктом 24 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, ограниченные финансовые и организационные возможности органов местного самоуправления сельских поселений не позволяют им исполнять полномочия по решению закрепленных вопросов местного значения в полном объеме в соответствии с областным законом № 48-оз и вынуждают решать закрепленные за ними вопросы местного значения по остаточному финансовому принципу либо в ущерб собственным полномочиям, что способствует бездействию органов местного самоуправления сельских поселений в решении закрепленных вопросов местного значения и может привести к нарушению соответствующих прав граждан.

Поскольку одним из необходимых условий определения эффективности областного закона № 48-оз является оценка результатов его действия с точки зрения полноты реализации полномочий, представляется, что указанный областной закон в настоящее время является недостаточно эффективным.

1.4. Информация о выявленных проблемах правового регулирования областного закона № 48-оз

Вопросы правового регулирования областного закона № 48-оз в период его действия возникали неоднократно.

Дважды в 2015 и 2017 годах Управление по результатам проведения правовой экспертизы областного закона № 48-оз направило в Законодательное собрание экспертное заключение, в котором было указано на его несоответствие Конституции Российской Федерации и Федеральному закону № 131-ФЗ в части закрепления за сельскими поселениями части вопросов местного значения, предусмотренных пунктами 4, 19 и 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, а не указанных вопросов местного значения целиком. Кроме того, Управление полагает, что указанное нарушение представляет собой нарушение компетенции государственного органа при принятии нормативного правового акта, что является коррупциогенным фактором в соответствии с пунктом "д" части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

Законодательное собрание не согласилось с указанной позицией Управления в связи с отсутствием в Федеральном законе № 131-ФЗ требования о невозможности закрепления за сельскими поселениями вопросов местного значения дифференцированно с учетом исключений, установленных в соответствии с частями 3 и 4 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

С аналогичным по содержанию обращением, касающимся закрепления только части вопроса местного значения, предусмотренного пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, и отсутствия в областном законе № 48-оз вопроса местного значения по утверждению генеральных планов поселений, в Законодательное собрание обратился гражданин. Позиция Законодательного собрания по вопросу о закреплении в областном законе № 48-оз за сельскими поселениями части некоторых вопросов местного значения не изменилась, что соответствует федеральному законодательству и учитывает существующую судебную практику.

В 2019 году при применении областного закона № 48-оз выявлено, что закрепление за сельскими поселениями вопроса местного значения, предусмотренного пунктом 7 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ (создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения), не соответствует части 2 статьи 11 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ "Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа

автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", поскольку полномочия по установлению, изменению и отмене муниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах одного сельского поселения, в границах двух и более поселений, находящихся в границах одного муниципального района, отнесены к компетенции уполномоченного органа местного самоуправления муниципального района, в границах которого находятся указанные поселения. Следовательно, указанные полномочия и вопрос местного значения, предусмотренный пунктом 7 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, на решение которого направлены эти полномочия, находятся в компетенции различных уровней органов местного самоуправления Ленинградской области.

Указанная коллизия федерального законодательства вызвала трудности при осуществлении таких полномочий органами местного самоуправления, поэтому закрепление указанного вопроса местного значения за сельскими поселениями было признано управлением Ленинградской области по транспорту и Законодательным собранием нецелесообразным. В результате с 20 января 2020 года вопрос местного значения по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения исключен из вопросов местного значения сельских поселений области и отнесен к вопросам местного значения муниципальных районов (областной закон от 20 января 2020 года № 3-оз "О внесении изменения в статью 1 областного закона "Об отдельных вопросах местного значения сельских поселений Ленинградской области").

Дополнительный анализ областного закона № 48-оз на соответствие его Федеральному закону № 131-ФЗ показал, что в результате изменений, внесенных Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (пункт 3 статьи 1), изменена редакция вопроса местного значения, предусмотренного пунктом 19 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, в связи с чем требуется уточнение статьи 1 областного закона № 48-оз в части замены слов "в части использования" словами "в части организации использования".

Кроме того, следует обратить внимание на вопрос местного значения, предусмотренный пунктом 33² части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ (до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности), в связи с истечением срока его исполнения.

Областной закон № 48-оз не дублирует иные нормативные правовые акты, не содержит норм, допускающих возможность неоднозначного толкования и применения, а также правовых пробелов и коррупциогенных факторов.

Таким образом, в целях решения указанных проблем правового регулирования областной закон № 48-оз требует незначительного законодательного совершенствования.

1.5. Результаты проведения мониторинга правоприменения областного закона № 48-оз

По результатам проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 48-оз установлено следующее.

Областной закон № 48-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, не дублирует иные нормативные правовые акты, не содержит норм, допускающих возможность неоднозначного толкования и применения, правовых пробелов и коррупциогенных факторов.

В ходе проведения мониторинга правоприменения областного закона № 48-оз выявлена необходимость его приведения в соответствие с федеральным законодательством.

Областной закон № 48-оз не оспаривался в судебном порядке.

Практика применения областного закона № 48-оз является единообразной.

С учетом наличия у органов местного самоуправления сельских поселений Ленинградской области финансовых и организационных сложностей, не позволяющих им исполнять полномочия по решению закрепленных указанным областным законом вопросов местного значения в полном объеме, действие областного закона № 48-оз в настоящее время является недостаточно эффективным.

2. Предложения о необходимости принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области, о мерах по повышению эффективности правоприменения областного закона № 48-оз

В целях повышения эффективности правоприменения областного закона № 48-оз и с учетом предложений комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области, комитета по культуре и туризму Ленинградской области, Комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области и органов местного самоуправления Ленинградской области целесообразно внести в него соответствующие изменения в части исключения из указанного областного закона закрепленных за сельскими поселениями Ленинградской области вопросов местного значения, предусмотренных пунктами 11, 22, 24, 26 и 33² части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, и замены слова "использования" словами "организации использования".