

Заключение

на проект закона Иркутской области № ПЗ-1516 «О внесении изменений в часть вторую статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан»

В Законодательное Собрание Иркутской области прокурором Иркутской области Ханько А.В. 19 мая 2025 года внесен проект закона Иркутской области № ПЗ-1516 «О внесении изменений в часть вторую статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» (далее – законопроект, проект закона) в рамках реализации права законодательной инициативы в соответствии с частью 1 статьи 53 Устава Иркутской области.

В соответствии со статьями 39.5, 39.19 Земельного кодекса Российской Федерации случаи и порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Данные полномочия реализованы путем принятия Закона Иркутской области от 28 декабря 2015 года № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» (далее – Закон Иркутской области № 146-ОЗ).

Статья 9 Закона Иркутской области № 146-ОЗ «Заключительные и переходные положения» содержит норму о том, что при предоставлении земельных участков в собственность граждан бесплатно организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с полномочиями, установленными законодательством.

Проектом закона предлагается дополнить данную норму следующим положением: «организация финансирования мероприятий по обеспечению земельных участков, предоставляемых гражданам бесплатно, объектами электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительства и ремонта автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов осуществляется на условиях софинансирования в соответствии с муниципальными программами и государственными программами области».

В соответствии со статьями 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, а также отдельные вопросы в сфере дорожной деятельности относятся к вопросам местного значения, решение которых осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Статьей 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) определено, что софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, осуществляется путем предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам муниципальных образований в форме субсидий.

Как следует из пункта 6 Указа Президента Российской Федерации от 23 января 2024 года № 63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей» высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации рекомендовано установить меры социальной поддержки многодетных семей, в том числе содействие в улучшении жилищных условий и предоставлении земельных участков, обеспеченных необходимыми объектами инфраструктуры.

В определении от 9 ноября 2017 года № 2516-О Конституционный Суд Российской Федерации напомнил о неоднократно сформулированной ранее правовой позиции, согласно которой недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в БК РФ.

Одновременно отмечено, что эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации актуальна и при решении вопросов, связанных с объективной невозможностью органов местного самоуправления за счет собственных финансовых средств обеспечить в полной мере соблюдение требований, предъявляемых к наличию объектов необходимой инфраструктуры на земельных участках, передаваемых в собственность гражданам бесплатно в качестве меры государственной поддержки в случаях, установленных субъектом Российской Федерации. Конкретные формы финансового покрытия таких расходов в рамках межбюджетных отношений и установление соответствующего механизма определяются в законодательном порядке, а для разрешения возможных разногласий могут быть использованы судебные процедуры.

Регулирование субъектом Российской Федерации – Иркутской областью заявленных законопроектом отношений соответствует Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству.

Принятие рассматриваемого законопроекта Законодательным Собранием Иркутской области является правомерным.

По результатам антикоррупционной экспертизы, проведенной в соответствии со статьей 59 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области, Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, коррупциогенные факторы в законопроекте не выявлены.

Внутренняя логика законопроекта не нарушена, противоречия между структурными единицами проекта закона отсутствуют.

В содержащемся в пояснительной записке перечне отсутствует указание на конкретные правовые акты Иркутской области, подлежащие изменению в связи с принятием проекта закона, правовые акты, подлежащие принятию, в данном перечне также отсутствуют.

К законопроекту имеются следующие замечания и предложения.

1. Согласно пояснительной записке, законопроектом предлагается предусмотреть возможность софинансирования мероприятий по обеспечению земельных участков, предоставляемых гражданам бесплатно, необходимой инфраструктурой в соответствии с муниципальными программами и государственными программами Иркутской области.

Данный тезис возражений не вызывает и корреспондирует со статьей 139 БК РФ.

Вместе с тем, используемая в тексте законопроекта формулировка может рассматриваться как установление обязательства предоставлять местным бюджетам субсидии по весьма широкому и финансово затратному объему вопросов местного значения.

Такой подход не согласуется с положениями БК РФ, определяющими, что правила, устанавливающие общие требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам, а также порядок определения и установления предельного уровня софинансирования субъектом Российской Федерации (в процентах) объема расходного обязательства муниципального образования, устанавливаются нормативным правовым актом высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (статья 139), государственные программы субъекта Российской Федерации, утверждаются высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (статья 179).

Данные нормы, в свою очередь, соотносятся с другими положениями БК РФ, в соответствии с которыми высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации осуществляют составление проектов бюджетов субъектов Российской Федерации (статья 171), исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации (статья 215.1), вследствие чего именно эти органы фактически осуществляют возложенные на органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязанности по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (статья 58 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»).

Восполнение недостаточности собственных доходных источников местных бюджетов согласно предписаниям Конституционного Суда Российской Федерации предусматривается в областном бюджете в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, различных субсидий, иных межбюджетных трансферов.

Учитывая изложенное, полагаем, что текст предлагаемого законопроектом абзаца второй части 2 статьи 9 Закона Иркутской области № 146-ОЗ нуждается в корректировке.

2. Предлагаем скорректировать законопроект с учетом того, что субсидии местным бюджетам предоставляются по общему правилу не в соответствии с государственными и муниципальными программами (часть 4 статьи 179 БК РФ), а на основании правовых актов, указанных в статье 139 БК РФ. В государственные и муниципальные программы такие субсидии включаются в качестве процессных мероприятий (постановление Правительства Иркутской области от 31 августа 2023 года № 767-пп «О порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации, а также признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области и отдельных положений постановлений Правительства Иркутской области»).

3. Предлагаем обсудить срок вступления в силу законопроекта: согласно статье 2 данный срок составляет десять календарных дней после дня официального опубликования.

Поскольку принятие проекта закона предполагает возможность возникновения новых расходных обязательств Иркутской области, вступление его в силу целесообразно с начала нового финансового года.

4. В соответствии со статьей 32 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» установлены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, в том числе полномочия, которые могут быть перераспределены законом субъекта

Российской Федерации для осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации (организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения), а также полномочия, которые могут быть перераспределены законом субъекта Российской Федерации для осуществления органами местного самоуправления (дорожная деятельность). Срок вступления в силу вышеуказанных положений установлен с 1 января 2027 года.

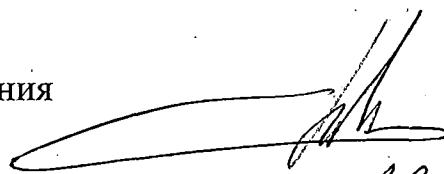
Обращаем внимание, что в случае принятия решений, в соответствии с которыми у органов местного самоуправления (всех или отдельных) будут отсутствовать указанные полномочия (часть полномочий), предложенная законопроектом норма вступит в противоречие с соответствующими законами Иркутской области.

5. К законопроекту имеются замечания юридико-технического характера.

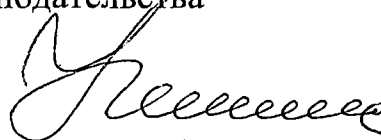
Предложенное законопроектом правовое регулирование подлежит оценке на предмет социальных и финансово-экономических последствий его принятия.

Проект закона может быть рекомендован для рассмотрения Законодательным Собранием Иркутской области в установленном порядке при устранении указанных замечаний.

Начальник правового управления
аппарата Законодательного Собрания
Иркутской области


М.В. Басов
26.06.25

Заместитель начальника правового управления –
начальник отдела финансового законодательства
правового управления аппарата
Законодательного Собрания
Иркутской области


П.Е. Уткина
20.06.2025

Начальник отдела по законодательству
о собственности и экономической
политике правового управления аппарата
Законодательного Собрания
Иркутской области


Т.В. Церлюк
20.06.2025