



Прокуратура Российской Федерации

Законодательное Собрание
Пермского края

Прокуратура Пермского края

ул. Луначарского, 60, г. Пермь, Россия, 614990
тел./факс (342) 212-33-78

25.11.20 № 22-10-140-2020

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Пермского края «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа и внесении изменений в Закон Пермского края от 14 сентября 2011 года № 805-ПК «О градостроительной деятельности в Пермском крае»

Прокуратурой края изучен проект регионального закона «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа и внесении изменений в Закон Пермского края от 14 сентября 2011 года № 805-ПК «О градостроительной деятельности в Пермском крае», внесенный в Законодательное Собрание группой депутатов.

В соответствии со статьей 8.2 Градостроительного кодекса РФ - полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности, установленные настоящим Кодексом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном 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).

Аналогичная норма содержится в части 5 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

Следовательно, проект Закона разработан в рамках компетенции Законодательного Собрания Пермского края.

Вместе с тем проект нормативного правового акта требует доработки по следующим основаниям.

1. Методическими рекомендациями по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ

Прокуратура Пермского края
№22-10-2020/Иорг-7816-2020

Во № 036763



Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разработанными Минрегионом России в 2014 году, отмечается, что закон субъекта РФ о перераспределении полномочий может распространяться на всю территорию субъекта Российской Федерации либо на территорию отдельных муниципальных образований. Объектом перераспределения могут быть как отдельные вопросы местного значения, указанные в части 1 статьи 14, части 1 статьи 15, части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, так и конкретные полномочия по решению вопросов местного значения, установленные частью 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевыми федеральными законами.

Единый либо дифференцированный перечень полномочий, относимых к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливается субъектом Российской Федерации исходя из целей перераспределения полномочий (повышение эффективности управления инфраструктурой урбанизированных территорий, реализация проектов развития территорий, сосредоточение ресурсов для эффективного решения одного или нескольких вопросов местного значения и т.п.).

Аналогичная позиция содержится и в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, который отмечает, что перераспределение вопросов местного значения, индивидуализированный и дифференцированный подход к отдельным муниципалитетам должен быть важной составляющей процесса определения оптимальной модели организации местного самоуправления на территории субъекта. Таким образом, по мнению профильного Комитета Госдумы, полномочия должны быть перераспределены при наличии объективных (необходимых и достаточных) обстоятельств, так как в противном случае нельзя избежать субъективизма при принятии соответствующих решений.

Законопроектом предлагаются к перераспределению исключительно полномочия органов местного самоуправления Пермского городского округа, однако пояснительная записка к законопроекту объективного, необходимого обоснования такого дифференцированного подхода не содержит.

2. Законопроектом предлагается перераспределение полномочий в том числе между Правительством края и уполномоченным исполнительным органом в сфере градостроительства и архитектуры.

Вместе с тем в соответствии с Градостроительным кодексом РФ (далее ГрК РФ) принятие решения об утверждении Генерального плана либо об отклонении проекта Генерального плана и направлении его на доработку главе местной администрации отнесены к компетенции представительного органа местного самоуправления (статья 24 ГрК РФ).

В соответствии со статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования является обязательным.

Таким образом, передача полномочий представительного органа местного самоуправления в Правительство региона нарушает соотношение полномочий различных ветвей власти в пользу исполнительной.

Изложенная позиция подтверждается и внесенными изменениями в федеральное законодательство.

Так, Федеральным законом от 31.07.2020 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в ГрК РФ, которыми определено, что законодательством субъекта может быть установлено, что Правила землепользования и застройки утверждаются главой местной администрации. Однако для Генерального плана законодатель такого исключения не сделал.

С учетом изложенного предлагается доработать проект закона.

3. Вызывает сомнение возможность передачи полномочий по подготовке и утверждению документов территориального планирования и градостроительного зонирования, документации по планировке территории, о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования, об отклонении от предельных параметров разрешенного строительства и др. за исключением организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний.

Процедура общественных обсуждений и публичных слушаний является неотъемлемой частью многоэтапной подготовки и принятия решений по утверждению вышеуказанных документов, входит в состав единого полномочия и не может не передаваться исходя из смысла части 1.2. статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

4. С учетом требований статьи 8.1 ГрК РФ (за данными полномочиями органов местного самоуправления в настоящее время установлен региональный контроль, который осуществляет Минимущества края, в связи с чем не ясно, кем и каким образом этот контроль будет осуществляться в отношении Правительства края и уполномоченного органа власти в сфере градостроительства и архитектуры).


5. Вызывает опасения дальнейшая процедура реализации Генеральных планов через утверждение и реализацию ОМС программ комплексного развития (далее ПКР) социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры. Указанные ПКР должны соответствовать генплану, и подлежат приведению в соответствии с ним (статья 26 ГрК РФ). Однако их реализация требует планирования бюджетных затрат. При этом утверждение бюджета относится к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления.

6. В законопроекте отсутствуют переходные положения о порядке завершения подготовки и утверждения документов, процедура разработки которых начата до перераспределения полномочий (содержится общая фраза, что действие закона не распространяется на документы, переданные на утверждение в уполномоченный орган. Какая стадия подготовки документов имеется в виду, что происходит с документом, возвращенным на какой-либо стадии на доработку, не ясно).

7. Также принятие указанного закона требует формирования дополнительного штата сотрудников региональных органов, обширной разработки нормативно-правовой базы, требующей и оценки регулирующего воздействия, и публичных слушаний, в связи с чем представляется невозможным применение надлежащим образом данного закона с 01 января 2021 года.

Прошу уведомить прокуратуру края о заседании рабочей группы по доработке законопроекта.

И.о. прокурора края
старший советник юстиции


В.Г. Ильенков