



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О внесении изменений
в Закон Пермского края «О перераспределении отдельных полномочий
в области градостроительной деятельности между органами
государственной власти Пермского края и органами местного
самоуправления Пермского городского округа
и о внесении изменений в Закон Пермского края
«О градостроительной деятельности
в Пермском крае»

27.11.2023

№ 165-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 09.11.2023 № 2610-23/07 на основе проекта закона и материалов к нему, направленных с письмом губернатора Пермского края Махонина Д.Н. от 09.11.2023 № 01-69-1255.

В проекте закона предусматривается внесение изменений в Закон Пермского края от 07.12.2020 № 603-ПК «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа и о внесении изменений в Закон Пермского края «О градостроительной деятельности в Пермском крае» (далее - Закон Пермского края № 603-ПК) в части **дополнения и корректировки** перераспределенных между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа полномочий в сфере **градостроительной деятельности**.

Также в законопроекте предлагается **перераспределить** между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа отдельные полномочия в сфере **земельных отношений**.

Вступление в силу закона в случае его принятия планируется с **01.01.2024**.

Согласно финансово-экономическому обоснованию принятие проекта закона повлечет за собой **увеличение** расходов краевого бюджета в части реализации перераспределяемых полномочий по обеспечению подготовки документации по планировке территории Пермского городского округа,

подготовки изменений в такую документацию *на сумму 52 227,7 тыс. рублей*, в том числе:

в 2024 год - 17 023,9 тыс. рублей;

в 2025 год - 17 601,9 тыс. рублей;

в 2026 год - 17 601,9 тыс. рублей.

Сообщается также, что с 01.01.2024 планируется принять в краевую собственность муниципальное бюджетное учреждение «Институт территориального планирования», которое будет исполнителем работ по разработке документации по планировке территории.

В финансово-экономическом обосновании к проекту закона отмечается, что в связи с передачей Министерству строительства Пермского края полномочий органов местного самоуправления Пермского городского округа по принятию решений об изъятии земельных участков и проведению всех необходимых процедур в целях такого изъятия в рамках мероприятий по реализации комплексного развития территории жилой застройки Пермского городского округа увеличение штатной численности Министерства строительства Пермского края не потребуется.

Оценивая актуальность рассмотрения и принятия представленного проекта закона, отметим следующее.

1. В соответствии с Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» законами субъекта Российской Федерации (далее – РФ) в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

Полномочия органов местного самоуправления *в области градостроительной деятельности могут быть* перераспределены между ними и органами государственной власти субъекта РФ согласно ст. 8.2 Градостроительного кодекса (далее – ГрК РФ).

В развитие указанных норм федерального законодательства Законом Пермского края от 07.12.2020 № 603-ПК уже перераспределены отдельные полномочия в области *градостроительной деятельности* между *органами государственной* власти Пермского края и органами местного самоуправления *Пермского городского округа*.

2. В соответствии со ст. 18 ГрК РФ к документам территориального планирования муниципальных образований относятся генеральные планы городских округов.

Реализация документов территориального планирования согласно ст. 26 ГрК РФ осуществляется путем:

- подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования;

- принятия в порядке, установленном законодательством РФ, решений о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую;

- создания объектов федерального, регионального и местного значения на основании документации по планировке территории.

В соответствии с ч. 5 ст. 45 ГрК РФ органы местного самоуправления муниципального округа **принимают решение** о подготовке документации по планировке территории, **обеспечивают подготовку** документации по планировке территории, за исключением случаев, указанных в ч. 1.1 ст. 45 ГрК РФ, и **утверждают** документацию по планировке территории в границах муниципального образования.

В соответствии с ч. 1.1. ст. 45 ГрК РФ решения о подготовке документации по планировке территории принимаются самостоятельно:

лицами, с которыми заключены договоры о комплексном развитии территории;

правообладателями существующих линейных объектов, подлежащих реконструкции, в случае подготовки документации по планировке территории в целях их реконструкции;

субъектами естественных монополий, организациями коммунального комплекса в случае подготовки документации по планировке территории для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом в отношении земельного участка, предоставленного такому товариществу для ведения садоводства или огородничества.

В действующей редакции п. 3 ч. 2 ст. 2 Закона Пермского края № 603-ПК **предусмотрено** перераспределение следующих полномочий по подготовке и утверждению документации по планировке территории:

- утверждение порядка подготовки документации по планировке территории Пермского городского округа, порядка принятия решения об утверждении документации по планировке территории для размещения объектов, указанных в ч. 5 ст. 45 ГрК РФ, подготовленной, в том числе лицами, указанными в п.п. 3 и 4 ч. 1.1 ст.45 ГрК РФ, порядка внесения изменений в такую документацию, порядка отмены такой документации или ее отдельных частей, порядка признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению.

- принятие решения о подготовке и утверждении документации по планировке территории Пермского городского округа, о внесении изменений в документацию по планировке территории Пермского городского округа, за исключением полномочий по организации и проведению общественных обсуждений или публичных слушаний.

Отметим, что в рамках перераспределенных полномочий по утверждению генерального плана Пермского городского округа постановлением Правительства Пермского края 30.12. 2022 № 1175-п утвержден Генеральный план города Перми в актуализированной редакции.

В проекте закона предлагается **дополнить** перечень перераспределенных полномочий Пермского городского округа полномочием по **обеспечению подготовки** документации по планировке территории и подготовке изменений в документацию по планировке территории **в целях размещения объектов местного значения, образования земельных участков под многоквартирными домами.**

Предлагается осуществление указанного полномочия возложить на исполнительный орган государственной власти Пермского края, реализующий полномочия в сфере градостроительства и архитектуры.

Анализ законодательства субъектов РФ¹ показал, что 26 субъектов РФ перераспределили полномочия органов местного самоуправления, связанные с подготовкой и утверждением документации по планировке территории. При этом ряд законов субъектов РФ наряду с полномочиями по принятию решения и утверждению (принятию решения об утверждении) документации по планировке территории предусмотрели перераспределение полномочий органов местного самоуправления также и по обеспечению подготовки такой документации².

3. Комплексное развитие территорий (далее - КРТ) - совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, муниципальных округов, городских округов³.

Согласно нормам главы 10 ГрК РФ выделяется 4 вида КРТ:

- КРТ жилой застройки;
- КРТ нежилой застройки;
- комплексное развитие незастроенной территории;
- КРТ по инициативе правообладателей.

Решение о КРТ принимается главой местной администрации, за исключением отдельных случаев, установленных ст. 66 ГрК РФ.

Частями 6-8 ст. 66 ГрК РФ определены процедуры принятия и реализации решений о КРТ жилой застройки, КРТ нежилой застройки и КРТ незастроенной территории.

К основным этапам данных процедур относятся:

- подготовка проекта решения о КРТ и его согласование;
- опубликование проекта решения о КРТ (в отношении КРТ жилой застройки и КРТ нежилой застройки);

¹ По данным справочной правовой системы «Консультант Плюс».

² Московская, Орловская, Тамбовская, Тверская, Калининградская, Пензенская, Кемеровская области, Карачаево-Черкесская Республика.

³ Пункт 34 ст. 1 ГрК РФ.

- *проведение общих собраний собственников многоквартирных домов, не признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции и включенных в проект решения о КРТ жилой застройки по вопросу включения многоквартирного дома в решение о КРТ жилой застройки;*

- *принятие решения о КРТ и его опубликование в порядке, установленном для официального опубликования правовых актов, иной официальной информации;*

- *проведение торгов в целях заключения договора о КРТ;*

- *заключение договора о КРТ;*

- *подготовка и утверждение документации по планировке территории, а также при необходимости внесение изменений в генеральный план поселения, муниципального округа, городского округа, правила землепользования и застройки;*

- *выполнение мероприятий, связанных с архитектурно-строительным проектированием, со строительством, сносом объектов капитального строительства, в целях реализации утвержденной документации по планировке территории, а также иных необходимых мероприятий в соответствии с этапами реализации решения о КРТ, в том числе по предоставлению необходимых для этих целей земельных участков.*

- *предоставление земельного участка или земельных участков в аренду без торгов в целях реализации договора о комплексном развитии незастроенной территории лицу, с которым заключен такой договор.*

Действующей редакцией Закона Пермского края № 603-ПК **предусмотрено** перераспределение следующих полномочий органов местного самоуправления Пермского городского округа по КРТ нежилой застройки, КРТ жилой застройки и комплексного развития незастроенной территории:

- *принятие решений о КРТ в случаях, предусмотренных п. 3 ч. 2 ст. 66 ГрК РФ;*

- *принятие решений о проведении торгов (конкурса или аукциона) в целях заключения договора о КРТ;*

- *проведение торгов (конкурсов или аукционов) на право заключения договора о КРТ за исключением случаев, установленных ГрК РФ, либо с правообладателями земельных участков и (или) объектов недвижимости;*

- *заключение договоров о КРТ по результатам проведения торгов (конкурса или аукциона) за исключением случаев, установленных ГрК РФ, либо с правообладателями земельных участков и (или) объектов недвижимости.*

Осуществление указанных полномочий разделено между двумя исполнительными органами государственной власти Пермского края:

- Министерством по управлению имуществом и градостроительной деятельности Пермского края⁴ (в отношении КРТ нежилой застройки и комплексного развития незастроенной территории);

⁴ В соответствии с Положением о Министерстве по управлению имуществом и градостроительной деятельности Пермского края, утвержденном постановлением Правительства Пермского края от 15.12.2006

- Министерством строительства Пермского края⁵ (в отношении КРТ жилой застройки).

В законопроекте предлагается скорректировать перераспределенные полномочия по КРТ жилой застройки, осуществляемые Министерством строительства Пермского края, в части **дополнения** полномочием по обеспечению реализации решения о КРТ жилой застройки и **исключения** полномочий по принятию решения о проведении торгов (конкурса или аукциона) в целях заключения договора о КРТ жилой застройки и по заключению договоров о КРТ жилой застройки по результатам проведения торгов (конкурса или аукциона).

Анализ законодательства субъектов РФ показал, что законодательством 11 субъектов РФ предусмотрено перераспределение полномочий по КРТ. В законах субъектов РФ предусматривается перераспределение следующих полномочий в данной сфере: принятие решения о КРТ; реализация решений о КРТ; подготовка проекта решения о КРТ; проведение торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора о КРТ; заключение договора о КРТ.

4. В соответствии с ч. 7 ст. 65 ГрК РФ **земельные участки**, находящиеся в границах территории, в отношении которой принято решение о КРТ жилой застройки или решение о КРТ нежилой застройки, и (или) расположенные на них **объекты недвижимого имущества** могут быть **изъяты** для государственных или **муниципальных нужд** в целях КРТ в порядке, установленном **земельным законодательством**, если иное не предусмотрено ГрК РФ.

Порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд определен главой VII.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ), в соответствии с которой изъятие земельных участков для муниципальных нужд, в том числе для размещения объектов местного значения, осуществляется на основании **решений органов местного самоуправления**.

Особенности изъятия земельных участков, находящихся в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности принято решение **о КРТ жилой застройки или решение о КРТ нежилой застройки** (далее - решение о КРТ), и (или) иных объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития, установлены

№ 88-п Министерство по управлению имуществом и градостроительной деятельности Пермского края является исполнительным органом государственной власти Пермского края, преимущественно осуществляющим функции по осуществлению полномочий в сфере градостроительства и архитектуры.

⁵ В соответствии с Положением о Министерстве строительства Пермского края, утвержденном постановлением Правительства Пермского края от 18.02.2014 № 90-п, Министерство строительства Пермского края является исполнительным органом государственной власти Пермского края, осуществляющим функции по выработке региональной политики и нормативному правовому регулированию в сферах строительства, жилищной политики и жилищных отношений в части переселения граждан из аварийного жилищного фонда, обеспечения отдельных категорий граждан жилыми помещениями и жилищными сертификатами, осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Пермского края.

ст. 56.12 ЗК РФ. В соответствии с нормами данной статьи **решение об изъятии** земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд в целях КРТ **принимается уполномоченным органом местного самоуправления** в случае, если решение о КРТ принято главой местной администрации.

В соответствии с ч. 6 ст. 279 Гражданского кодекса РФ сроки, размер возмещения и другие условия, на которых осуществляется изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, определяются **соглашением** об изъятии земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд (далее - соглашение об изъятии недвижимости).

Соглашение об изъятии недвижимости заключается в письменной форме между **правообладателем** изымаемой недвижимости и **уполномоченным органом местного самоуправления**⁶.

В случае если указанное соглашение **не заключено в течение одного месяца** со дня, когда лицу, у которого изымаются земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества, предоставлена возможность ознакомиться с проектом такого соглашения, орган местного самоуправления **обращается в суд** с иском об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, о прекращении соответствующих прав лиц, являющихся собственниками земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества⁷.

Согласно ст. 10.1 ЗК РФ полномочия органов местного самоуправления в сфере **земельных отношений могут быть перераспределены** между ними и органами государственной власти субъектов РФ.

В законопроекте предлагается перераспределить следующие **полномочия** Пермского городского округа в сфере земельных отношений в части **изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества** в целях КРТ жилой застройки и КРТ нежилой застройки:

- по **принятию решения об изъятии** земельных участков, находящихся в границах территории, в отношении которой принято решение о КРТ и (или) иных объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд в порядке, установленном ЗК РФ, за исключением земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции (в случае реализации КРТ жилой застройки);

- по **заключению соглашений** об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для целей КРТ, за исключением земельных участков на которых расположены многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции (в случае реализации КРТ жилой застройки);

- по **обращению с иском в суд** об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, о прекращении

⁶ Часть 1 ст. 56.10 ЗК РФ.

⁷ Часть 9 ст. 56.12 ЗК РФ.

соответствующих прав лиц, являющихся собственниками земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для целей КРТ, за исключением земельных участков на которых расположены многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции (в случае реализации КРТ жилой застройки).

Предлагается осуществление указанных полномочий в случае реализации КРТ нежилкой застройки возложить на Министерство по управлению имуществом и градостроительной деятельности Пермского края, в случае реализации КРТ жилой застройки - на Министерство строительства Пермского края.

Отметим, что **в законодательстве субъектов РФ практически отсутствуют примеры** перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ в части изъятия земельных участков для муниципальных нужд.

Лишь Законом Кемеровской области от 28.12.2016 № 102-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности и земельных отношений между органами местного самоуправления Шерегешского городского поселения Таштагольского муниципального района Кемеровской области - Кузбасса и органами государственной власти Кемеровской области – Кузбасса» предусмотрено перераспределение полномочия по **принятию решений об изъятии** земельных участков, находящихся в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности принято решение о КРТ жилой застройки или решение о КРТ нежилкой застройки, и (или) иных объектов недвижимого имущества (за исключением земельных участков и (или) объектов недвижимого имущества, указанных в ч. 8 ст. 65 ГрК РФ) для муниципальных нужд в целях КРТ в порядке, установленном главой VII.1 ЗК РФ, с учетом особенностей, предусмотренных статьей 56.12 ЗК РФ.

По законопроекту отметим следующие **проблемные моменты**.

1. Действующей редакцией ч. 2.1 ст. 2 Закона Пермского края № 603-ПК предусмотрено перераспределение полномочий Пермского городского округа **по проведению торгов (конкурса или аукциона)** в целях заключения договора о КРТ жилой застройки и **по заключению договора** о КРТ жилой застройки по результатам проведения торгов (конкурса или аукциона).

В проекте закона предлагается новая редакция ч. 2.1 ст. 2 Закона № 603-ПК, в которой указанные полномочия отсутствуют, в то же время, мероприятия по проведению торгов (конкурса или аукциона) и заключению договора КРТ являются существенными этапами реализации КРТ. Их отсутствие в перечне перераспределяемых полномочий, по нашему мнению, может привести к неопределенности в осуществлении данных полномочий в процессе реализации КРТ.

2. Порядок изъятия земельных участков для государственных нужд, установленный главой VII.1 ЗК РФ, содержит обширный перечень процедур

в рамках подготовки и принятия решения об изъятии земельных участков для государственных нужд, подготовки и заключения соглашения об изъятии.

Проектом закона предлагаются к перераспределению полномочия по осуществлению лишь некоторых процедур (принятие решения, заключение соглашения, обращение с иском в суд об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества), в связи с чем в процессе правоприменения может возникнуть неопределенность в части осуществления конкретных этапов процедуры изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд, таких как подготовка соглашения об изъятии, направление уведомлений правообладателям земельных участков и объектов недвижимого имущества и др.

Также считаем необходимым отметить следующее.

1. В соответствии с действующей редакцией п. 5 ч. 1 ст. 2 Закона Пермского края № 603-ПК Правительство Пермского края осуществляет полномочия органов местного самоуправления Пермского городского округа по утверждению порядка подготовки документации по планировке территории Пермского городского округа, порядка принятия решения об утверждении документации по планировке территории для размещения объектов, указанных в ч. 5 ст. 45 ГрК РФ, подготовленной в том числе лицами, указанными в пунктах 3 и 4 ч. 1.1 ст. 45 ГрК РФ, порядка внесения изменений в такую документацию, порядка отмены такой документации или ее отдельных частей, порядка признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению.

Данная норма была установлена в соответствии с ч. 18 ст. 45 ГрК РФ, в соответствии с которой указанные порядки устанавливались ГрК РФ и **нормативными правовыми актами органов местного самоуправления**. Федеральным законом от 10.07.2023 № 305-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» ч. 18 ст. 45 ГрК РФ **изложена в новой редакции**, в соответствии с которой порядок подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и **органов местного самоуправления**, порядок принятия решения об утверждении документации по планировке территории, порядок внесения изменений в такую документацию, порядок отмены такой документации или ее отдельных частей, порядок признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению, **устанавливаются Правительством Российской Федерации**.

В связи с изложенным считаем **целесообразным** исключить из перечня перераспределенных полномочий в сфере градостроительной деятельности полномочие по утверждению указанных порядков (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закона Пермского края № 603-ПК).

2. В соответствии со ст. 8 ГрК РФ к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности отнесено **утверждение** документации по планировке территории в случаях, предусмотренных ГрК РФ.

*Данное полномочие органов местного самоуправления детализируется в нормах ГрК РФ, регулирующих деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории, порядок внесения в нее изменений и ее отмены, в соответствии с которыми органы местного самоуправления муниципальных образований **принимают решение** о подготовке документации по планировке территории, **обеспечивают** подготовку документации по планировке территории и **утверждают** документацию по планировке территории в границах поселения, муниципального округа, городского округа.*

В то же время п. 3 ч. 2 ст. 2 Закона Пермского края № 603-ПК перераспределены полномочия Пермского городского округа **по принятию решения об утверждении** документации по планировке территории Пермского городского округа. Считаем целесообразным нормы Закона Пермского края № 603-ПК привести в соответствие с действующей редакцией ГрК РФ.

В связи с установленной в федеральном законодательстве возможностью перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ рассмотрение законопроекта считаем **актуальным**. С учетом устранения отмеченных проблемных моментов предлагаемое в законопроекте перераспределение полномочий, по нашему мнению, может иметь **положительные последствия**, связанные с обеспечением единообразия градостроительной политики и задач перспективного территориального развития города Перми, а также с оптимизацией процессов реализации комплексного развития территорий.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная