



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменения в статью 2 Закона Пермского края "О закреплении дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями Пермского края и о внесении изменения в Закон Пермского края "О бюджетном процессе в Пермском крае"

05.02.2018

№ 17-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 25.12.2017 № 3324-17/07 на основе проекта закона Пермского края, внесённого на рассмотрение Законодательного Собрания Земским Собранием Пермского муниципального района (письмо от 22.12.2017 № 562/01-21).

Рассматриваемый проект закона Пермского края предусматривает внесение изменения в статью 2 Закона Пермского края от 22.12.2014 № 416-ПК «О закреплении дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями Пермского края и о внесении изменения в Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» (далее – Закон № 416-ПК) в части **закрепления за сельскими поселениями Пермского края дополнительного вопроса местного значения по резервированию земель и изъятию земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд.**

Вступление закона в силу предусматривается через десять дней после дня его официального опубликования.

Авторами законопроекта принятие закона аргументируется необходимостью устранения разногласий в части исполнения полномочий по реализации мероприятий, связанных с расселением граждан (собственников жилых помещений) из аварийного жилищного фонда и централизации полномочий по решению вопросов местного значения в сфере жилищных правоотношений одним муниципальным образованием – сельским поселением.

Оценивая **актуальность и последствия** принятия рассматриваемого законопроекта, считаем необходимым отметить следующее.

1. **Основания изъятия земельных участков** у собственников (граждан и юридических лиц) для государственных или муниципальных нужд определены

статьей 49 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее - ЗК РФ).

К таким основаниям отнесены следующие: выполнение международных договоров Российской Федерации; строительство, реконструкция объектов государственного, местного значения *при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции* этих объектов и иные основания, предусмотренные федеральными законами.

Согласно статье 70.1 ЗК РФ *резервирование земель* для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных статьей 49, а земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, также в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов, объектов инфраструктуры особой экономической зоны, предусмотренных планом обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны и прилегающей к ней территории. Резервирование земель может осуществляться также в отношении земельных участков, необходимых для целей недропользования.

Полномочиями органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере земельных отношений, установленными статьей 11 ЗК РФ, являются: резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

При этом отметим, что положениями ЗК РФ не определено, органы местного самоуправления какого уровня (районного или поселенческого) осуществляют указанные полномочия в сфере земельных отношений.

2. Компетенция муниципальных образований разного уровня по решению вопросов местного значения установлена Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Так, пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ вопрос резервирования земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд отнесен к вопросам местного значения *городского поселения*. В случае если законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального района и уставами сельских поселений данный вопрос местного значения не закреплён за сельскими поселениями, то согласно части 4 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ он является *вопросом местного*

значения муниципальных районов и полномочия по его решению осуществляют органы местного самоуправления муниципальных районов.

При этом согласно части 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться **другие вопросы** из числа предусмотренных вопросов местного значения городских поселений (за некоторыми исключениями), в числе которых и вопрос, определенный пунктом 20 части 3 статьи 14 указанного Федерального закона.

Вопрос местного значения городского поселения, определенный пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривает осуществление следующих полномочий в сфере градостроительных и земельных правоотношений:

утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ), иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных ГК РФ, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений.

Отметим, что в настоящее время пунктом 3 статьи 2 Закона № 416-ПК в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ за сельскими поселениями Пермского края дополнительно закреплён вопрос местного значения городских поселений по обеспечению проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда, созданию условий для жилищного строительства, осуществлению муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством.

В связи с тем, что статьёй 2 Закона № 416-ПК вопрос по резервированию земель и изъятию земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд за сельскими поселениями дополнительно не закреплён, полномочия по его решению с 1 января 2015 года осуществляют **органы местного самоуправления муниципальных районов** Пермского края.

3. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации по данному вопросу показал, что правом дополнительно закрепить сельскими поселениями вопроса местного значения по резервированию земель и изъятию земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд воспользовались только **14 из 85** субъектов Российской Федерации (Воронежская, Кировская, Курганская, Ленинградская, Оренбургская, Ростовская, Свердловская, Тамбовская, Тверская области, Республики Алтай и Марий-Эл, Удмуртская Республика, Красноярский край и Ненецкий автономный округ).

Приложением к Закону Ростовской области утвержден **перечень** тех сельских поселений, за которыми закреплен вышеуказанный вопрос местного значения.

При этом ряд указанных субъектов Российской Федерации, за исключением Воронежской, Ростовской, Свердловской, Тамбовской и Тверской областей, наряду с вопросом по резервированию земель и изъятию земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд закрепили за сельскими поселениями также **осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения**.

Согласно части 3 статьи 72 ЗК РФ органы местного самоуправления муниципального района осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных на межселенной территории района объектов земельных отношений, а также в отношении таких объектов, расположенных в границах входящих в состав этого района сельских поселений, за исключением случаев, если в соответствии с законом субъекта Российской Федерации данные полномочия закреплены за органами местного самоуправления указанных сельских поселений.

Таким образом, большинство субъектов Российской Федерации оставили решение вопроса местного значения по резервированию земель и изъятию земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд **за органами местного самоуправления муниципальных районов**.

На основании вышеизложенного **актуальность и последствия** принятия законопроекта оцениваются нами как **неоднозначные**.

С одной стороны, закрепление за сельскими поселениями Пермского края вопроса местного значения по резервированию земель и изъятию земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд позволит **сосредоточить** на одном уровне муниципального управления полномочия по решению взаимосвязанных вопросов в сфере жилищных и земельных отношений. Это, в свою очередь, обеспечит органам местного самоуправления сельских поселений возможность за счёт ликвидации аварийного жилищного фонда комплексно решать проблемы обеспечения различных категорий граждан качественным и доступным, в т.ч. муниципальным жильем.

Кроме того, в случае принятия закона полномочия органов местного самоуправления сельских поселений **не будут ограничены** решением вопросов, связанных только с расселением граждан (собственников жилых помещений) из

аварийного жилищного фонда, а будут распространяться также и на **иные** цели резервирования и изъятия земельных участков для муниципальных нужд, предусмотренные **земельным законодательством** (например, для строительства и реконструкции муниципальных дорог, объектов коммунальной и социальной инфраструктуры, благоустройства и др.).

Поэтому положительным последствием принятия закона можно считать совершенствование правовых условий для социально-экономического развития территорий сельских поселений.

С другой стороны, закрепление дополнительного вопроса местного значения за сельскими поселениями приведет к расширению полномочий органов местного самоуправления и, следовательно, к **дополнительным расходам местных бюджетов сельских поселений**.

В настоящее время более 45% сельских поселений в Пермском крае от их общего количества (125 из 260) имеют уровень дотационности более 50%¹.

При этом в материалах, прилагаемых к законопроекту, оценка текущих расходов муниципального района (на примере Пермского района) на выполнение полномочий по решению данного вопроса местного значения, а также предполагаемый объем дополнительных расходов сельских поселений **отсутствует**.

Отметим также, что вступление закона в силу повлечет необходимость внесения изменений в уставы муниципальных районов и сельских поселений, иные муниципальные правовые акты в части уточнения перечня вопросов местного значения соответствующих муниципальных образований, а также потребует в середине финансового года внесения изменений в принятые решения о местных бюджетах на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов.

При этом необходимо учитывать, что частью 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в решение о бюджете либо **в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в решение о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений** в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.

Считаем необходимым также указать, что помимо закрепления законом Пермского края за сельскими поселениями дополнительных вопросов местного значения, существуют иные способы решения проблемы оптимизации перераспределения полномочий между сельскими поселениями и муниципальными районами с учетом сложившихся местных условий.

¹ Приказ Министерства финансов Пермского края от 16.10.2017 № СЭД-3901-22-247 «Об утверждении перечня муниципальных образований Пермского края, распределённых в зависимости от доли дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в объеме собственных доходов местного бюджета, на 2018 год».

Так, согласно части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ 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, а органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная