



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»

22.05.2018

№ 80-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 28.04.2018 № 1086-18/07 на основе проекта закона Пермского края и материалов к нему, направленных с письмом председателя Совета муниципальных образований Пермского края Кузнецова А.П. от 28.04.2018 № 337.

Представленный на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края проект закона предусматривает внесение изменения в статью 2 Закона Пермского края от 22.12.2014 № 416-ПК (ред. от 29.02.2016) «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 Пермского края № 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.

Оценивая **актуальность** принятия рассматриваемого законопроекта, отметим следующее.

1. Согласно статье 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) **резервирование** земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных ст. 49 ЗК РФ, 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.

В соответствии со ст. 56.3 ЗК РФ **изъятие** земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории.

При этом изъятие земельных участков у собственников (граждан и юридических лиц) для государственных или муниципальных нужд осуществляется в **исключительных случаях и по основаниям**, установленным ЗК РФ. Так, в соответствии со ст. 49 ЗК РФ к таким основаниям отнесены: выполнение международных договоров Российской Федерации, строительство, реконструкция объектов государственного, **местного значения** при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов, иные основания, предусмотренные федеральными законами. При этом к объектам местного значения ст. 49 ЗК РФ отнесены объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения и автомобильные дороги местного значения.

Полномочия по резервированию земель, изъятию земельных участков для муниципальных нужд, установлению с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработке и реализации местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель отнесены **ст. 11 ЗК РФ к полномочиям органов местного самоуправления** муниципальных образований в сфере земельных отношений.

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, п. 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения **городского поселения** в сфере градостроительных и **земельных правоотношений** отнесены следующие полномочия:

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 – ГрК 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 ГрК РФ, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений.

При этом согласно ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ некоторые вопросы местного значения городских поселений, не отнесенные Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения сельских поселений, могут закрепляться за сельскими поселениями законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений. В число таких вопросов входят и вопросы местного значения в сфере градостроительных и земельных правоотношений, в том числе **резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд**.

В рамках реализации полномочий по закреплению за сельскими поселениями дополнительных вопросов местного значения, не отнесенных к полномочиям сельского поселения Федеральным законом № 131-ФЗ, в Пермском крае принят и действует Закон Пермского края № 416-ПК. Вопросы резервирования земель и изъятия земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд **не закреплены** данным Законом за сельскими поселениями.

Отметим, что согласно ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ в случае, если законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального района и уставами сельских поселений вопрос местного значения **не закреплён за сельскими поселениями**, то он является **вопросом местного значения муниципальных районов** и полномочия по его решению осуществляют органы местного самоуправления муниципальных районов.

Таким образом, согласно действующему законодательству на территории Пермского края вопросы резервирования земель и изъятия земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд на территориях сельских поселений исполняются **органами местного самоуправления муниципальных районов**.

Справочно. До принятия Федерального закона 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» полномочия по резервированию земель и изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд были отнесены к полномочиям поселения (в том числе сельского поселения).

3. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал¹, что правом закрепления за 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 ч. 3 ст. 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**.

¹ По данным правовой информационной системы «Консультант Плюс».

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 градостроительных и земельных правоотношений.

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%².

При этом в материалах, прилагаемых к законопроекту, оценка текущих расходов муниципального 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 ч. 2 ст. 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.

*Также отметим, 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.*

Так, согласно ч. 4 ст. 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

² 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».

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