



Прокуратура Российской Федерации



Законодательное Собрание  
Пермского края

## Прокуратура Пермского края

ул. Луначарского, 60, г. Пермь, Россия, 614990  
тел./факс (342) 217-53-08

14. 08.2023

№ 7-3-2023

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На проект регионального закона «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления Пермского городского округа и органами государственной власти Пермского края»



Прокуратурой края изучен проект закона Пермского края «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления Пермского городского округа и органами государственной власти Пермского края» (далее – проект закона, законопроект), внесенный 22.05.2023 в Законодательное Собрание Пермского края губернатором края Махониным Д.Н.

Результаты изучения законопроекта свидетельствуют о необходимости его доработки по следующим основаниям.

1) В соответствии с абз. 18 п. 1, п. 14 ч. 1 ст. 1 проекта закона предлагается перераспределить между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля и муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения, определенных для нее в схеме теплоснабжения.

Несмотря на то, что Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» позволяют перераспределять полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области земельных отношений и теплоснабжения, ч. 2 ст. 17.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) установлено, что организация и осуществление видов муниципального контроля регулируются Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ

До № 023458 ❄

Прокуратура Пермского края  
№ 7-3-2023/6461-23-20570001

«О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), которым возможность перераспределения полномочий по осуществлению видов муниципального контроля не предусмотрена.

С учетом этого, перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления по осуществлению любого вида муниципального контроля не согласуется с положениями ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, которой установлено, что перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации быть может осуществлено только в случаях, установленных федеральными законами.

2) Пунктом 2 ч. 1 ст. 1 законопроекта предлагается перераспределить полномочия по осуществлению функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций в части назначения (или утверждения избранного коллегиальным органом образовательной организации), увольнения и принятия решения о премировании руководителя образовательной организации.

Статьей 9.1 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) предусмотрено, что в порядке, предусмотренном ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, могут быть перераспределены установленные данным Федеральным законом полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 273-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относится, в том числе создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций, осуществление функций и полномочий учредителя муниципальных образовательных организаций.

Вместе с тем, Гражданский кодекс Российской Федерации назначение (утверждение) руководителя учреждения неразрывно связывает с правами собственника имущества учреждения, которым является его учредитель (абз. 2 ч. 1, ч. 4 ст. 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В связи с этим данные действия являются частью процесса принятия управленческих решений учредителем как собственником имущества и не могут рассматриваться в отрыве от процесса создания учреждения.

Согласно ч. 3 ст. 275 Трудового кодекса Российской Федерации трудовой договор с руководителем государственного (муниципального) учреждения заключается на основе типовой формы трудового договора, утверждаемой Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.04.2013 № 329 в соответствии со ст. 275 Трудового кодекса Российской Федерации утверждена типовая форма трудового договора с руководителем учреждения. В соответствии данной формой работодателем руководителя муниципального учреждения является орган местного самоуправления.

В силу ст. ст. 79, 81, 191, 278 Трудового кодекса Российской Федерации решение о премировании и увольнении руководителя муниципального учреждения может быть принято его работодателем.

Возможность перераспределения полномочий работодателя трудовым законодательством не предусмотрена.

Из изложенного следует, что полномочия учредителя муниципальных образовательных учреждений в части назначения, премирования и увольнения руководителя образовательной организации не могут быть перераспределены в отрыве от полномочий, предусмотренных п. 4 ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 273-ФЗ.

3) Пунктом 3 ч. 1 ст. 1 законопроекта предлагается перераспределить полномочия по установлению способа расчета и размера расстояния границ прилегающих территорий, на которых запрещается розничная продажа алкогольной продукции, в том числе при оказании услуг общественного питания.

Пунктом 8 ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ) установлены полномочия органов местного самоуправления городского округа по определению с учетом общественных обсуждений границ прилегающих территорий к зданиям, строениям, сооружениям, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, в том числе при оказании услуг общественного питания, в соответствии с установленными Правительством Российской Федерации правилами.

При этом, возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления в данной сфере на региональный уровень указанным Федеральным законом не предусмотрена.

Таким образом, с учетом положений Федерального закона № 171-ФЗ полномочия органов местного самоуправления в указанной сфере не могут быть перераспределены на уровень субъекта Российской Федерации.

4) Пунктом 4 ч. 1 ст. 1 законопроекта предлагается перераспределить полномочия по разработке и утверждению схемы размещения нестационарных торговых объектов.

Вместе с тем, перераспределение указанных полномочий не будет соответствовать требованиям абз. 2 ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку в случае утверждения региональными органами схемы размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в муниципальной собственности, органы местного

самоуправления будут ограничены в реализации полномочий по распоряжению своим имуществом.

Аналогичные недостатки содержит п. 5 ч. 1 ст. 1 законопроекта, которым предлагается перераспределить полномочие по утверждению схемы размещения рекламных конструкций на земельных участках независимо от форм собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в муниципальной собственности, и внесению в нее изменений.

5) Пунктом 6 ч. 1 ст. 1 проекта закона предлагается перераспределить следующие полномочия:

- по проверке рекламных конструкций, мест их размещения на соответствие требованиям нормативных правовых актов по безопасности дорожного движения транспорта;
- по решению вопроса о соответствии рекламной конструкции архитектурному облику сложившейся застройки городского округа;
- по определению типов и видов рекламных конструкций допустимых и недопустимых к установке на территории городского округа или части его территории, в том числе требований к рекламным конструкциям с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки городского округа.

В соответствии с п.п. 3, 4 ч. 15, п.п. 4, 5 ч. 20 ст. 19 Федерального закона № 38-ФЗ нарушение требований нормативных актов по безопасности движения транспорта и не соответствие рекламной конструкции внешнему архитектурному облику сложившейся застройки городского округа являются основаниями для отказа в выдаче органом местного самоуправления разрешения на установку рекламных конструкций или признания его недействительным в судебном порядке (по иску органа, осуществляющего контроль за безопасностью движения транспорта (МВД России) – в первом случае, по иску органа местного самоуправления – во втором случае).

Из системного толкования вышеуказанных норм следует, что оценка соответствия рекламных конструкций требованиям нормативных документов о безопасности движения транспорта, а также внешнему архитектурному облику сложившейся застройки городского округа является частью полномочия органа местного самоуправления по выдаче разрешений на установку рекламных конструкций, а также полномочия по признанию таких разрешений недействительными в связи с допущенными нарушениями при их установке и эксплуатации.

В связи с этим решение вопроса о соответствии рекламной конструкции внешнему архитектурному облику сложившейся застройки городского округа и требованиям нормативных документов о безопасности движения транспорта в отрыве от полномочия по выдаче разрешения на установку рекламных конструкций не является целесообразным и значительно усложнит процедуру получения разрешительного документа, в том числе для субъектов предпринимательской деятельности.

Проверка уже установленных рекламных конструкций на соответствие требованиям нормативных правовых актов по безопасности дорожного движения транспорта обеспечивается в соответствии с ч. 2 ст. 30 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения, которому, помимо прочего, в силу прямого указания закона предоставлено право на обращение в суд с иском о признании разрешения на установку рекламных конструкций недействительным в случае нарушения требований нормативных актов по безопасности движения транспорта.

При перераспределении полномочия по определению типов и видов рекламных конструкций допустимых и недопустимых к установке на территории городского округа или части его территории, в том числе требований к рекламным конструкциям с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки городского округа (п.п. 6 и 8 ч. 1 ст. 1 проекта закона), следует учитывать, что в силу ч. 5.8 ст. 19 Федерального закона № 38-ФЗ документом, определяющим места размещения рекламных конструкций, типы и виды рекламных конструкций, установка которых допускается на данных местах, является схема размещения рекламных конструкций, полномочия по утверждению которой уже предлагается перераспределить на региональный уровень в п. 5 ч. 1 ст. 1 проекта закона.

6) Принимая во внимание, что в соответствии со ст. 29 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» к полномочиям органов местного самоуправления относится создание специализированных служб по вопросам похоронного дела и определение порядка их деятельности, целесообразно п. 15 ч. 1 ст. 1 проекта закона изложить согласно федеральному закону.

7) Статьей 2 законопроекта предусматривается обязанность органов местного самоуправления передать в государственную собственность Пермского края находящееся в муниципальной собственности имущество, имущественные комплексы муниципальных унитарных предприятий, предназначенные для осуществления предусмотренных в проекте закона полномочий органов местного самоуправления Пермского городского округа.

Вместе с тем, в соответствии с действующим законодательством перераспределение полномочий между органами публичной власти не является безусловным основанием для передачи муниципального имущества в государственную собственность субъекта Российской Федерации.

В связи с этим предлагается в ст. 2 проекта закона слово «передают» заменить словом «вправе передать».

8) В соответствии со ст. 4 проекта закона предусмотренное им перераспределение полномочий устанавливается на неограниченный срок.

В силу ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного

(представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

С учетом этого, является целесообразным после слов «неограниченный срок» дополнить словами «, но не менее срока полномочий Законодательного Собрания Пермского края.».

9) Кроме того, законопроект не содержит переходных положений, в связи с чем не урегулирован порядок действий соответствующих органов власти в случае, если исполнение какого-либо полномочия на момент вступления закона в силу уже начато (принято заявление на предоставление земельного участка, инициирована процедура торгов и т.п.).

И.о. прокурора края

старший советник юстиции



М.В. Филиппов