



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург, 191124

Тел. (812) 630-21-85
E-mail: mail@lenoblzaks.ru

03.09.2019 № 4549-1/19-06-0-2

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
строительству, транспорту, связи и
дорожному хозяйству

А.Я. Лебедеву

Заключение

на проект областного закона «О внесении изменения в статью 1 областного закона «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области»

Вносит Губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко

(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменения в статью 1 областного закона «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается определить уровень органов местного самоуправления Ленинградской области, которые осуществляют полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности на территории Ленинградской области, не отнесенные к полномочиям органов государственной власти Ленинградской области областным законом от 7 июля 2014 года № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской

области и органами местного самоуправления Ленинградской области» (то есть неперераспределенные полномочия).

Как следует из обоснования необходимости принятия областного закона, законопроект подготовлен в связи с имеющейся коллизией (конкуренцией) федеральных норм по вопросу распределения полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений, входящих в их состав, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 20 части 1 и часть 3 статьи 14) и Градостроительным кодексом Российской Федерации (часть 1 статьи 8).

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности в границах сельских поселений осуществляют **органы местного самоуправления муниципального района**, за исключением случаев, когда законами субъектов Российской Федерации такими полномочиями наделяются органы местного самоуправления сельских поселений в границах поселений (часть 3 статьи 14) или когда органы местного самоуправления муниципального района передают указанные полномочия органам местного самоуправления сельских поселений по соглашению (часть 4 статьи 15).

Исходя из части 1 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности в границах сельских поселений осуществляют **органы местного самоуправления сельских поселений**.

Прежде всего, следует отметить, что законопроект отдает приоритет нормам Федерального закона № 131-ФЗ и его проектируемые положения в полном объеме дублируют нормы указанного Федерального закона:

1) положения абзаца второго статьи 1 законопроекта следуют из пункта 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ;

2) положения абзаца третьего статьи 1 законопроекта следуют из части 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Следовательно, положения законопроекта не соответствуют части 1 статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Анализ федерального законодательства показывает, что рассматриваемая коллизия федеральных норм возникла в результате принятия Федерального закона от 27 мая 2014 года № 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» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) и в целях ее устранения в Государственную Думу

Федерального Собрания Российской Федерации уже дважды вносились проекты федеральных законов (№ 67151-7, № 120190-7).

В отношении проекта федерального закона № 67151-7 «О внесении изменения в статью 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу в декабре 2016 года Государственным Советом Республики Татарстан, 1 апреля 2019 года Советом Государственной Думы принято решение об отложении его рассмотрения. Указанным законопроектом предлагается предусмотреть, что полномочия органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности на территориях сельских поселений реализуются органами местного самоуправления сельских поселений в случае закрепления в соответствии с частью 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ за сельскими поселениями соответствующих вопросов местного значения, а в случае отсутствия такого закрепления - реализуются органами местного самоуправления муниципальных районов.

Проект федерального закона № 120190-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс», внесенный депутатом А.В. Барышевым в марте 2017 года, в феврале 2018 года снят с рассмотрения. Данным законопроектом предлагалось полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности на территориях сельских поселений отнести частично к полномочиям органов местного самоуправления сельских поселений, частично – к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов.

Также отмечаем, что в июле 2015 года Минэкономразвития России был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» и опубликован на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (по состоянию на 24.07.2015), предусматривающий отнесение полномочий в области градостроительной деятельности на территории сельских поселений к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, а в случае закрепления таких полномочий в соответствии с частью 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъектов Российской Федерации за сельскими поселениями – органами местного самоуправления сельских поселений. Однако до сих пор указанный проект федерального закона не внесен в Государственную Думу.

В российском праве применяется принцип о том, что специальная норма имеет приоритет перед общей нормой, а в случае отсутствия общего предмета регулирования (то есть отсутствия общей и специальной норм) следует исходить из времени принятия нормативного акта, то есть применять более поздний нормативный акт.

С учетом этого, полагаем, что в данном случае правоприменители, руководствуясь данным принципом, применяют Федеральный закон

№ 131-ФЗ, поскольку более поздними являются изменения, внесенные Федеральным законом № 136-ФЗ.

При этом обращаем внимание на то, что в обосновании необходимости принятия областного закона отсутствует информация о проблемах, возникающих при применении вышеуказанного федерального законодательства на территории Ленинградской области в связи с разным пониманием конкурируемых норм органами местного самоуправления муниципальных районов и сельских поселений, входящих в их состав, а также иными правоприменителями.

В целях выявления указанных проблем и мнения правоприменителей по данному вопросу законопроект может быть направлен для рассмотрения в Ассоциацию «Совет муниципальных образований Ленинградской области» и по нему может быть проведено общественное обсуждение в соответствии с Положением о порядке проведения общественного обсуждения проектов областных законов, утвержденным постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 27 февраля 2019 года № 65.

В свою очередь, преодоление конкуренции (коллизии) федеральных норм возможно с помощью толкования таких норм, которое может быть осуществлено путем изменения одной из норм, что в рассматриваемом случае может быть осуществлено только Государственной Думой.

Вместе с тем федеральный законодатель до настоящего времени не определил приоритет конкурирующих норм, в связи с чем, представляется принятие законопроекта преждевременным и не соответствующим действующим положениям статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой коррупциогенных факторов выявлено не было.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания -
начальник правового
управления



Д.В. Малкин