

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

от 12 ноября 2020 года № 491

**Об утверждении результатов проведенного мониторинга
правоприменения областного закона 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"**

Законодательное собрание Ленинградской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые результаты проведенного мониторинга правоприменения областного закона 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".

2. Разместить настоящее постановление на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и включить его в ежегодный доклад о состоянии законодательства Ленинградской области.

3. Контроль за исполнением постановления возложить на постоянную комиссию по строительству, транспорту, связи и дорожному хозяйству Законодательного собрания Ленинградской области.

4. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательного собрания

С. Бебенин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением
Законодательного собрания
Ленинградской области
от 12 ноября 2020 года № 491
(приложение)

РЕЗУЛЬТАТЫ

проведенного мониторинга правоприменения областного закона 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"

1. Информационно-аналитические материалы о состоянии законодательства Ленинградской области

1.1. Общие положения

Областной закон 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" (далее – областной закон № 45-оз) принят Законодательным собранием Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) 24 июня 2014 года, подписан Губернатором Ленинградской области 7 июля 2014 года и вступил в силу 22 июля 2014 года со дня его опубликования на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>.

Областной закон № 45-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, порядок принятия (обнародования) правового акта соблюден, что подтверждается экспертным заключением Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области (далее – Управление).

Областным законом № 45-оз перераспределены полномочия в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области (Правительство Ленинградской области, органы исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченные Правительством Ленинградской области на осуществление полномочий органов местного самоуправления Ленинградской области в области градостроительной деятельности) и органами местного самоуправления Ленинградской области.

1.2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в части перераспределения полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления

Возможность перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления предусмотрена частью 1² статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и частью 6¹ статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", а непосредственно в области градостроительной деятельности – статьей 8² Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрадК РФ).

Подобные законы приняты более чем в 20 субъектах Российской Федерации. При этом большинством регионов полномочия в области градостроительной деятельности перераспределены между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления преимущественно в 2017 – 2019 годах.

Как следует из анализа региональных законов, значительной частью регионов приняты законы о перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности на неограниченный срок и только несколько субъектов Российской Федерации приняли законы с ограниченным сроком действия (например, Волгоградская, Новгородская, Самарская, Ярославская области).

При этом, как правило, законы о перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности принимаются между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и всеми органами местного самоуправления, находящимися на территории такого субъекта Российской Федерации, и лишь в ряде регионов перераспределение касается только отдельных органов местного самоуправления (например, в Кемеровской, Псковской, Свердловской, Тамбовской областях).

Кроме того, в некоторых регионах после нескольких лет применения подобные законы были признаны утратившими силу и прекращено осуществление исполнительными органами государственной власти полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности (Владимирская, Смоленская области).

Объем перераспределяемых полномочий в субъектах Российской Федерации существенно различается.

Так, в ряде регионов перечень полномочий является значительным (Калининградская, Ленинградская, Орловская области), в иных регионах перераспределены только отдельные полномочия, например, по подготовке

и утверждению генеральных планов муниципальных образований области, по утверждению правил землепользования и застройки городских и сельских поселений области, внесению в них изменений, организации деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки поселений области (Вологодская область); по ведению государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в отношении материалов и результатов инженерных изысканий и предоставлению сведений, документов и материалов в отношении содержащихся в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности материалов и результатов инженерных изысканий (Волгоградская область); по выдаче разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии с ГрадК РФ (Новгородская область).

При этом в других субъектах Российской Федерации в отличие от Ленинградской области внесены незначительные изменения в региональные законы о перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности.

Таким образом, как показывает сложившаяся законотворческая практика, субъекты Российской Федерации в течение последних трех лет стали чаще использовать возможность перераспределения полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В связи с этим можно сделать вывод о том, что в настоящее время у регионов имеется потребность в урегулировании таких правоотношений.

1.3. Оценка эффективности действия областного закона № 45-оз

За весь период действия в областной закон № 45-оз изменения вносились 13 раз.

Первым изменением, внесенным в областной закон № 45-оз, является установление возможности осуществления перераспределенных полномочий не только органами исполнительной власти Ленинградской области непосредственно, но и через подведомственные им государственные учреждения (областной закон от 13 апреля 2015 года № 32-оз).

Также в 2015 году, то есть на следующий год после принятия областного закона № 45-оз, впервые уточнен перечень перераспределенных полномочий:

органам местного самоуправления возвращены полномочия по утверждению градостроительных планов земельных участков для размещения объектов малоэтажной жилой застройки (индивидуальное жилищное строительство, размещение дачных домов и садовых домов);

к полномочиям уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области отнесено осуществление проверки проекта правил

землепользования и застройки, направление проекта правил землепользования и застройки главе муниципального образования для назначения публичных слушаний или направление его на доработку, а также принятие решений о подготовке документации по планировке территории, подготовленной на основании документов территориального планирования муниципальных образований, осуществление проверки документации по планировке территории, принятие решений о направлении документации по планировке территории, подготовленной на основании генерального плана поселения, городского округа, главе поселения, главе городского округа или об отклонении такой документации и о направлении ее на доработку, принятие решений об отклонении документации по планировке территории о направлении ее на доработку (областные законы от 16 июня 2015 года № 54-оз, от 29 декабря 2015 года № 152-оз).

На основании экспертного заключения Управления в областном законе № 45-оз редакционно уточнено полномочие по принятию решений о развитии застроенной территории и исключена возможность осуществления перераспределенных полномочий через государственные учреждения, подведомственные органам исполнительной власти Ленинградской области (областной закон от 20 июля 2016 года № 63-оз).

Кроме того, областной закон № 45-оз неоднократно претерпевал изменения в связи с внесением изменений в ГрадК РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" в областном законе № 45-оз уточнено содержание перераспределенных полномочий по подготовке и утверждению документации по планировке территории и заменено полномочие по утверждению градостроительных планов земельных участков на регистрацию таких планов (областной закон от 29 декабря 2016 года № 112-оз). Впоследствии в правоприменительной практике у органов местного самоуправления возникло неоднозначное понимание объема перераспределенных полномочий по утверждению документации по планировке территории в границах поселения, городского округа и утверждению до 1 июля 2017 года градостроительных планов земельных участков, которое было устранено путем внесения уточняющих изменений в части упрощения изложения указанных полномочий и сохранения ранее перераспределенных полномочий в полном объеме (областной закон от 9 марта 2017 года № 4-оз).

Поскольку Федеральным законом от 26 июля 2017 года № 191-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" исключена возможность принятия органом местного

самоуправления муниципального района решения об отклонении документации по планировке территории и направлении такой документации главе местной администрации, внесены соответствующие изменения в областной закон № 45-оз, которым указанное полномочие отнесено к компетенции уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области (областной закон от 20 марта 2018 года № 25-оз).

Также в областном законе № 45-оз в период его применения уточнялась терминология, в частности термин "публичные слушания" заменен термином "общественные обсуждения или публичные слушания" в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (статья 2 областного закона от 11 июля 2018 года № 67-оз) и исключено понятие "жилые дачные дома" на основании Федерального закона от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (статья 4 областного закона от 31 июля 2018 года № 79-оз).

В целях реализации Федерального закона от 3 августа 2018 года № 341-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов" с 1 января 2019 года уточнены полномочия по принятию решений в отношении документации по планировке территории (об утверждении или об отклонении и направлении на доработку) с учетом того, что общественные обсуждения или публичные слушания не проводятся при осуществлении деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства, а также размещения линейных объектов в границах земель лесного фонда. Кроме того, по инициативе комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области к полномочиям уполномоченного органа исполнительной власти Ленинградской области отнесено установление порядка принятия решения об утверждении документации по планировке территории объектов, в отношении которых до этого порядки принимались органами местного самоуправления муниципальных районов, поселений, городского округа (областной закон от 28 декабря 2018 года № 150-оз).

В соответствии с федеральными законами от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" и от 2 августа 2019 года № 283-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" в областном законе № 45-оз:

уточнены полномочия по вопросам рассмотрения документации по планировке территории;

к полномочиям уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области отнесено установление порядка внесения изменений

в документацию по планировке территории для размещения объектов в границах поселений, муниципальных районов, городского округа и размещения объектов местного значения, порядка отмены такой документации и ее отдельных частей, порядка признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению (статья 1 областного закона от 27 декабря 2019 года № 115-оз).

По инициативе комитета государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области перенесен срок возврата органам местного самоуправления Ленинградской области перераспределенных полномочий по регистрации градостроительных планов земельных участков, за исключением градостроительных планов земельных участков для размещения объектов индивидуального жилищного строительства и садовых домов, с 1 января 2020 года на 1 января 2021 года (областной закон от 27 декабря 2019 года № 116-оз).

В связи с наличием у органов местного самоуправления Ленинградской области проблем при подготовке проектов правил землепользования и застройки, влекущих неоднократное возвращение предоставленных проектов на доработку, и в целях предотвращения возникновения случаев учета интересов крупных застройщиков в ущерб интересам населения и государства, а также реализации на территории Ленинградской области единой политики в градостроительной сфере существенно расширен перечень перераспределенных полномочий уполномоченного органа исполнительной власти Ленинградской области по подготовке, утверждению и изменению правил землепользования и застройки (областной закон от 27 декабря 2019 года № 120-оз). Так, например, дополнительно комитет градостроительной политики Ленинградской области с 1 января 2020 года осуществляет принятие решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки, проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки; подготовку проекта правил землепользования и застройки, проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки; размещение утвержденных правил землепользования и застройки и изменений в такие правила в федеральной государственной информационной системе территориального планирования и другие полномочия.

В связи с выявлением технической ошибки в наименовании Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в областной закон № 45-оз внесены уточняющие изменения (областной закон от 23 октября 2020 года № 102-оз).

При принятии указанных областных законов, которыми вносились изменения в областной закон № 45-оз, направленные на расширение объема перераспределяемых полномочий, некоторые органы местного самоуправления неоднократно высказывали несогласие с такими изменениями.

Также в отношении рассматриваемого областного закона имеется практика отклонения и отзыва законопроектов о внесении в него изменений.

В июне 2018 года Заневское городское поселение Всеволожского муниципального района внесло в Законодательное собрание Ленинградской области проект областного закона о внесении изменений в областной закон № 45-оз, направленный на установление порядка направления уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области разрешения на ввод многоквартирного дома в эксплуатацию и прилагаемых к нему документов органу местного самоуправления, на территории которого находится соответствующий объект капитального строительства, в целях размещения органом местного самоуправления извещения о проведении открытого конкурса по отбору управляющей организации в целях реализации части 13 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации.

В связи с отсутствием у регионального законодателя соответствующей компетенции и учитывая возможность решения проблемы на основании действующего федерального законодательства без дополнительного правового регулирования, постоянной комиссией по строительству, транспорту, связи и дорожному хозяйству Законодательного собрания (далее – постоянная комиссия) было рекомендовано отклонить указанный законопроект, который до его рассмотрения на заседании Законодательного собрания был отозван инициатором.

В другом законопроекте о внесении изменения в статью 1 областного закона № 45-оз, внесенном Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко в августе 2019 года, предлагалось определить уровень органов местного самоуправления Ленинградской области, которые осуществляют неперераспределенные полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности на территории Ленинградской области.

Однако в связи с наличием на федеральном уровне по этому вопросу коллизии норм между Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривающим осуществление полномочий в области градостроительной деятельности в границах сельских поселений органами местного самоуправления муниципального района (за исключением случаев закрепления соответствующих вопросов местного значения за органами местного самоуправления сельских поселений), и Градостроительным кодексом Российской Федерации, которым указанные полномочия в границах сельских поселений отнесены к компетенции органов местного самоуправления сельских поселений, а также тем, что предлагаемые к урегулированию правоотношения выходят за пределы предмета областного закона № 45-оз, законопроект был отклонен (постановление Законодательного собрания от 8 ноября 2019 года № 429).

Этому предшествовало проведение постоянной комиссией общественного обсуждения законопроекта в период с 19 сентября по 17 октября 2019 года на официальном сайте Законодательного собрания в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", которое признано состоявшимся. Учитывая, что замечания и предложения к законопроекту не поступили,

постоянной комиссией сделан вывод о его неактуальности для граждан и общественных объединений.

Одновременно Законодательным собранием в целях решения вопроса об уровне органов местного самоуправления, которые вправе осуществлять полномочия в области градостроительной деятельности в границах сельских поселений, направлено обращение к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володину с просьбой об ускорения рассмотрения проекта федерального закона № 67151-7 "О внесении изменения в статью 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации", внесенного Государственным Советом Республики Татарстан (постановление Законодательного собрания от 3 декабря 2019 года № 504). В данном законопроекте предлагалось решить указанный вопрос путем отнесения полномочий в области градостроительной деятельности на территориях сельских поселений к компетенции органов местного самоуправления сельских поселений в случае закрепления за ними соответствующих вопросов местного значения, а в случае отсутствия такого закрепления – к компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов, установив фактически приоритет Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации указанный проект федерального закона отклонен.

В целях выявления эффективности действия рассматриваемого областного закона постоянной комиссией предварительно были направлены соответствующие запросы в органы исполнительной власти Ленинградской области и органы местного самоуправления Ленинградской области.

Так, по информации комитета градостроительной политики Ленинградской области, в рамках реализации областного закона № 45-оз, например, за первое полугодие 2020 года рассмотрено 318 обращений.

Анализ представленных сведений по количеству поступивших на проверку и утверждение документации по планировке территории, проектов внесения изменений в правила землепользования и застройки и предложений о подготовке таких проектов показывает, что большая часть из них направляется на доработку. Аналогичная ситуация сложилась при принятии решений о предоставлении разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также при принятии решений о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка.

Уполномоченные органы исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющие перераспределенные полномочия в соответствии с областным законом № 45-оз, в том числе комитет государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области и комитет по дорожному хозяйству Ленинградской области, отмечают эффективность его действия.

В свою очередь, мнения органов местного самоуправления по вопросу об актуальности и эффективности областного закона № 45-оз различаются.

Например, Кингисеппский, Лодейнопольский, Приозерский муниципальные районы считают указанный областной закон актуальным и эффективным, а Тосненский район – неэффективным в части сроков получения результата для инвесторов.

Особенностью и критерием степени эффективности областного закона № 45-оз может являться неоднократность поступления от органов местного самоуправления вопросов, предложений и замечаний к указанному областному закону начиная со дня его принятия.

Так, Тосненский район в 2016 году обращался в Законодательное собрание с вопросами:

об установлении органов местного самоуправления, к компетенции которых относится полномочие по подготовке проектов генеральных планов поселений и проектов изменений в такие документы, учитывая, что в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 1 областного закона № 45-оз утверждение генеральных планов поселений, городских округов, внесение в них изменений отнесено к компетенции Правительства Ленинградской области;

об установлении органа, к компетенции которого относится полномочие по изменению вида разрешенного использования земельных участков в случае отсутствия в муниципальном образовании правил землепользования и застройки, утверждение которых отнесено пунктом 1 части 2 статьи 1 областного закона к полномочиям уполномоченного органа исполнительной власти Ленинградской области.

Значительный объем замечаний и предложений поступал от органов местного самоуправления в период рассмотрения проектов областных законов о внесении изменений в областной закон № 45-оз.

В частности, при рассмотрении законопроекта "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", который впоследствии был принят в виде областного закона от 29 декабря 2016 года № 112-оз, предусматривающего замену перераспределенного полномочия по утверждению градостроительных планов земельных участков на регистрацию таких планов, ряд органов местного самоуправления обратили внимание на невозможность соблюдения сроков подготовки и выдачи градостроительных планов земельных участков в связи с необходимостью передачи таких планов в уполномоченный орган исполнительной власти Ленинградской области для их регистрации (Гатчинский, Киришский и Тихвинский муниципальные районы), а также на сложность организации работы по присвоению порядкового номера градостроительного плана земельного участка с учетом того, что частично полномочия по выдаче таких планов для размещения объектов индивидуального жилищного строительства и садовых домов осуществляются органами местного самоуправления (Тосненский район).

Некоторые органы местного самоуправления (Всеволожский и Тихвинский муниципальные районы) при рассмотрении законопроекта "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", принятого в качестве областного закона от 27 декабря 2019 года № 120-оз, высказывали следующие замечания относительно расширения перечня перераспределенных полномочий уполномоченного органа исполнительной власти Ленинградской области по подготовке, утверждению и изменению правил землепользования и застройки, в том числе:

достаточность у органов местного самоуправления муниципальных районов финансовых и кадровых ресурсов для подготовки проектов правил землепользования и застройки;

отсутствие у уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области достаточной информации о фактическом использовании территории поселений, а также о документах территориального планирования и градостроительного регулирования, что влечет обязанность органов местного самоуправления по подготовке информации, не предусмотренной ГрадК РФ;

нарушение принципа разделения властей в связи с отнесением полномочий по принятию решения о подготовке правил землепользования и застройки и одновременно их утверждению к уполномоченным органам исполнительной власти Ленинградской области в отличие от ГрадК РФ, закрепляющего указанные полномочия за исполнительными и представительными органами местного самоуправления;

сложность обеспечения одновременного принятия уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки и осуществления органами местного самоуправления полномочий по созданию и организации работы комиссии по подготовке такого проекта;

трудность соблюдения сроков по принятию решений, внесению изменений, касающихся правил землепользования и застройки, предусмотренных частями 3², 4 и 5 статьи 33 ГрадК РФ;

неопределенность органа, который должен передавать в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае принятия ими решений об утверждении правил землепользования и застройки либо о внесении изменений в такие правила, если такими изменениями предусмотрено установление или изменение градостроительного регламента, установление или изменение границ территориальных зон, с учетом того, что основной объем обязанностей осуществляют органы местного самоуправления поселений за счет средств местных бюджетов и это может привести к нецелевому расходованию бюджетных средств;

неопределенность порядка определения очередности разработки проектов о внесении изменений в правила землепользования и застройки.

Кроме того, по результатам правоприменения областного закона № 45-оз (в редакции областного закона от 27 декабря 2019 года № 120-оз) выявлена проблема, связанная с тем, что полномочия в области градостроительной деятельности перераспределены между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области частично. Так, полномочия по подготовке правил землепользования и застройки и внесению в них изменений отнесены к компетенции уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области, а полномочия по подготовке и внесению изменений в генеральные планы оставлены на уровне органов местного самоуправления. Вместе с тем указанные документы неразрывно связаны между собой, поэтому органы местного самоуправления (Сланцевский муниципальный район) предлагают либо перераспределить полномочия по подготовке и внесению изменений в генеральные планы путем отнесения их к компетенции уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области либо вернуть полномочия по подготовке правил землепользования и застройки и внесению в них изменений органам местного самоуправления.

Некоторые органы местного самоуправления в целях решения правоприменительных задач, возникших в результате перераспределения полномочий в области градостроительной деятельности, предлагают внести следующие изменения в областной закон № 45-оз:

отнести к полномочиям уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области уточнение правил землепользования и застройки в случае поступления требования об отображении в правилах землепользования и застройки границ зон с особыми условиями использования территорий, территорий объектов культурного наследия, территорий исторических поселений федерального значения, территорий исторических поселений регионального значения, установления ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах таких зон, территорий или в случае поступления сведений об установлении, изменении или прекращении существования зоны с особыми условиями использования территории, о границах территории объекта культурного наследия либо со дня выявления соответствующих оснований для внесения изменений в правила землепользования и застройки в соответствии с частью 9 статьи 33 ГрадК РФ (Сосновоборский городской округ);

установить положение о том, что повторный возврат документации по планировке территории на доработку по вновь выявленным основаниям, не указанным при первичном возврате, не допускается, либо исключить из областного закона № 45-оз (пункт 2 части 2 статьи 1) полномочия по рассмотрению и утверждению документации по планировке территории (Тихвинский муниципальный район);

определить сроки подготовки проектов правил землепользования и застройки, проектов о внесении изменений в такие правила после принятия решения об их подготовке (Тосненский район).

Комитет градостроительной политики Ленинградской области в целях оперативности принятия решений полагает целесообразным внести в областной закон № 45-оз изменение в части возврата органам местного самоуправления полномочий по принятию решений о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков с видом разрешенного использования "индивидуальное жилищное строительство" и "ведение садоводства" или объектов капитального строительства или об отказе в предоставлении таких разрешений и принятию решений о предоставлении разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства на земельных участках с видом разрешенного использования "индивидуальное жилищное строительство" и "ведение садоводства" или об отказе в предоставлении таких разрешений с указанием причин принятых решений (пункты 4 и 5 части 2 статьи 1 областного закона № 45-оз).

Одним из показателей эффективности действия законодательного акта является наличие предусмотренных в нем подзаконных нормативных правовых актов.

В целях исполнения пунктов 2 и 6 части 1 статьи 1 областного закона № 45-оз Правительством Ленинградской области утверждены местные нормативы градостроительного проектирования (постановление от 4 декабря 2017 года № 525), а также установлен порядок подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления Ленинградской области (постановление от 20 мая 2019 года № 227).

На основании пункта 5 части 1 статьи 1 областного закона № 45-оз Правительством Ленинградской области утвержден Порядок рассмотрения в Администрации Ленинградской области проектов документов территориального планирования муниципальных образований Ленинградской области, проектов изменений в документы территориального планирования муниципальных образований Ленинградской области, представляемых на утверждение в Правительство Ленинградской области (постановление от 16 марта 2015 года № 68). Одновременно комитетом градостроительной политики Ленинградской области (приказ от 1 апреля 2020 года № 11) утверждено Положение о составе, порядке подготовки документов территориального планирования муниципальных образований Ленинградской области, порядке подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также составе, порядке подготовки планов реализации таких документов, что не согласуется с пунктом 5 части 1 статьи 1 областного закона № 45-оз, согласно которому такое полномочие отнесено к компетенции Правительства Ленинградской области и частично реализовано им в постановлении от 16 марта 2015 года № 68.

Кроме того, комитетом по архитектуре и градостроительству Ленинградской области установлен порядок утверждения документации по планировке территории для размещения объектов, указанных в частях 4, 4¹, 5, 5¹ и 5² статьи 45 ГрадК РФ (приказ от 2 сентября 2019 года № 58). Вместе с тем до настоящего времени указанным комитетом не установлен порядок внесения изменений в такую документацию, порядок отмены такой документации или ее отдельных частей, порядок признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению, которые должны быть приняты в соответствии с пунктом 1¹ части 2 статьи 1 областного закона № 45-оз.

Также некоторые органы местного самоуправления (Тихвинский муниципальный район) отмечают, что с учетом длительных сроков ведения процедур, установленных подзаконными нормативными правовыми актами, перераспределение градостроительных полномочий повлечет замедление градостроительного развития территорий Ленинградской области, что негативно отразится на социально-экономических отношениях Ленинградской области.

Между тем комитет градостроительной политики Ленинградской области полагает, что областной закон № 45-оз способствует упорядочению градостроительной деятельности на территории Ленинградской области, уменьшению количества случаев нарушения законодательства о градостроительной деятельности и формирует единые требования к составу и содержанию градостроительной документации.

Изменению сложившейся ситуации с длительными сроками осуществления перераспределенных полномочий в области градостроительной деятельности может способствовать реализация предусмотренной ГрадК РФ возможности создания и ведения на региональном уровне государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности с функциями автоматизированной информационно-аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности, позволяющей в том числе осуществлять подготовку, согласование, утверждение правил землепользования и застройки, градостроительного плана земельного участка, разрешения на строительство объекта капитального строительства, разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию и иных документов.

Обеспечение создания такой государственной информационной системы на территории Ленинградской области отнесено к полномочиям комитета цифрового развития Ленинградской области.

Учитывая, что значительное количество регионов либо планирует либо уже создало такие системы (Чувашская Республика, Республика Хакасия, Пермский край, Архангельская область, Калининградская область, Липецкая область и др.), и их преимущества, представляется целесообразным обсудить вопрос о создании государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на территории Ленинградской области с функциями автоматизированной информационно-аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности.

Резюмируя изложенное и учитывая широту регулярно поступающих от органов местного самоуправления Ленинградской области вопросов и замечаний к областному закону № 45-оз, представляется, что указанный областной закон в настоящее время является недостаточно эффективным.

1.4. Информация о выявленных проблемах правового регулирования областного закона № 45-оз

После внесения в 2015 году изменений в областной закон № 45-оз (областной закон от 13 апреля 2015 года № 32-оз) Управление направило в Законодательное собрание экспертное заключение по результатам проведения правовой экспертизы областного закона № 45-оз, в котором указало о его несоответствии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

В частности, Управление отметило несоответствие областного закона № 45-оз положениям ГрадК РФ:

в части отсутствия указания в рассматриваемом областном законе на уровень органов местного самоуправления, к полномочиям которых ранее относилось принятие решения о развитии застроенной территории, а также применения термина "застроенная территория" в единственном числе, искажающего смысл норм ГрадК РФ;

в части сужения полномочий при их перераспределении между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области.

Также Управление выразило мнение о невозможности осуществления перераспределенных полномочий государственными учреждениями, подведомственными уполномоченным органам исполнительной власти Ленинградской области, с учетом положений Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Устава Ленинградской области.

Законодательное собрание согласилось с позицией Управления только в части необходимости уточнения термина "застроенная территория" и, учитывая, что установленная возможность осуществления перераспределенных полномочий подведомственными государственными учреждениями фактически не использовалась, посчитало целесообразным ее исключение из областного закона № 45-оз. По итогам рассмотрения экспертного заключения Управления принят областной закон от 20 июля 2016 года № 63-оз.

Дополнительный анализ областного закона № 45-оз на соответствие его ГрадК РФ показывает, что в результате изменений, внесенных Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 264-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (подпункт "а" пункта 20 и подпункт "в" пункта 21 статьи 1), исключены полномочия:

по направлению проекта правил землепользования и застройки, проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки, подготовленного применительно к территории муниципального образования, в границах которого полностью или частично расположена приаэродромная территория, в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти;

по уведомлению в электронной форме и (или) посредством почтового отправления уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти о размещении правил землепользования и застройки и изменений в такие правила в федеральной государственной информационной системе территориального планирования в случае, если установленная в соответствии с Воздушным кодексом Российской Федерации приаэродромная территория полностью или частично расположена в границах муниципального образования.

В связи с этим необходимо исключение подпунктов "е" и "о" пункта 1 части 2 статьи 1 областного закона № 45-оз.

При этом областной закон № 45-оз не дублирует иные нормативные правовые акты, не содержит норм, допускающих возможность неоднозначного толкования и применения, а также правовых пробелов и коррупциогенных факторов.

Таким образом, областной закон № 45-оз требует незначительного законодательного совершенствования в целях его приведения в соответствие с ГрадК РФ.

1.5. Результаты проведения мониторинга правоприменения областного закона № 45-оз

По результатам проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 45-оз установлено следующее.

Указанный областной закон принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, не дублирует иные нормативные правовые акты, не содержит правовых пробелов и коррупциогенных факторов.

В ходе проведения мониторинга правоприменения областного закона № 45-оз выявлена необходимость его приведения в соответствие с федеральным законодательством. Соответствующий проект областного закона внесен в Законодательное собрание в установленном порядке.

В процессе его применения у органов местного самоуправления Ленинградской области возникло неоднозначное понимание объема перераспределенных полномочий по утверждению документации по планировке территории в границах поселения, городского округа и утверждению до 1 июля 2017 года градостроительных планов земельных участков, которое было устранено путем внесения уточняющих изменений в областной закон № 45-оз в части упрощения изложения указанных полномочий и сохранения ранее перераспределенных полномочий в полном объеме.

Областной закон № 45-оз не оспаривался в судебном порядке.

Практика применения рассматриваемого областного закона является единообразной.

Учитывая широту регулярно поступающих от органов местного самоуправления Ленинградской области вопросов и замечаний к областному закону № 45-оз, действие областного закона № 45-оз в настоящее время является недостаточно эффективным.

2. Предложения о необходимости принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области, о мерах по повышению эффективности правоприменения областного закона № 45-оз

В целях повышения эффективности правоприменения областного закона № 45-оз и с учетом предложений комитета градостроительной политики Ленинградской области и органов местного самоуправления Ленинградской области целесообразно внести в него соответствующие изменения в части:

1) отнесения к компетенции уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области полномочий:

по подготовке генеральных планов и внесения в них изменений;

по уточнению правил землепользования и застройки в случае поступления требования об отображении в правилах землепользования и застройки границ зон с особыми условиями использования территорий, территорий объектов культурного наследия, территорий исторических поселений федерального значения, территорий исторических поселений регионального значения, установления ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах таких зон, территорий или в случае поступления сведений об установлении, изменении или прекращении существования зоны с особыми условиями использования территории, о границах территории объекта культурного наследия либо со дня выявления соответствующих оснований для внесения изменений в правила землепользования и застройки в соответствии с частью 9 статьи 33 ГрадК РФ;

2) исключения из компетенции уполномоченных органов исполнительной власти Ленинградской области и возврата органам местного самоуправления Ленинградской области полномочий по принятию решений о предоставлении разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков с видом разрешенного использования "индивидуальное жилищное строительство" и "ведение садоводства" или объектов капитального строительства или об отказе в предоставлении таких разрешений и принятию решений о предоставлении разрешений на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства на земельных участках с видом разрешенного использования "индивидуальное жилищное строительство" и "ведение садоводства" или об отказе в предоставлении таких разрешений с указанием причин принятых решений.