



Именем
Республики Северная Осетия-Алания

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания

по делу о проверке конституционности положения части 1 статьи 2 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания» в связи с запросом гражданина А.А. Ибрагимова

город Владикавказ

2 декабря 2019 года

Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания в составе председательствующего А.В. Севастьянова, судей И.А. Слановой, К.К. Цомартова,

руководствуясь статьей 101.1 (часть 4) Конституции Республики Северная Осетия-Алания, частью 1 статьи 3, статьями 21, 56, 68, 71, Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положения части 1 статьи 2 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных

образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос гражданина А.А. Ибрагимова.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Северная Осетия-Алания оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика И.А. Слановой, объяснения сторон – заявителя А.А. Ибрагимова и представителя Парламента Республики Северная Осетия-Алания – заместителя руководителя Аппарата Парламента Республики Северная Осетия-Алания - начальника Управления по обеспечению законопроектной деятельности Т.С. Догузова, выступления приглашенных в заседание представителей Администрации Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия-Алания А.Д. Галуева, Прокуратуры Республики Северная Осетия-Алания – старшего помощника прокурора Республики Северная Осетия-Алания по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами власти республики, органами местного самоуправления Е.Б. Нехаевой, Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Северная Осетия-Алания Т.В. Цоколаева, заместителя начальника управления архитектуры и градостроительства администрации местного самоуправления города Владикавказа, главного архитектора А.Г. Караева, главного специалиста управления архитектуры и градостроительства Администрации местного самоуправления города Владикавказа С.Б. Кусова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

установил:

1. 7 декабря 2018 года принят Закон Республики Северная Осетия-Алания № 94-РЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания». В соответствии с частью 1 статьи 2 указанного Закона к полномочиям Правительства Республики Северная Осетия-Алания или уполномоченного им органа исполнительной власти республики отнесены следующие полномочия органов местного самоуправления городских поселений в сфере градостроительной деятельности:

утверждение генеральных планов городских поселений, а также внесение в них изменений, за исключением полномочий, предусмотренных статьей 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

утверждение правил землепользования и застройки городских поселений, а также внесение в них изменений, за исключением полномочий, предусмотренных частями 11-14 статьи 31 и частью 3 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

1.1. В Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания обратился гражданин А.А. Ибрагимов с запросом о проверке конституционности положения части 1 статьи 2 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания».

По мнению заявителя, оспариваемое нормоположение противоречит статьям 8, 63 (части 1), 110 (части 1), 111 Конституции Республики Северная Осетия-Алания, так как содержащиеся в оспариваемой норме положения не учитывают принцип самостоятельности местного самоуправления

городского поселения в пределах своих полномочий, законы и иные нормативные правовые акты Республики Северная Осетия-Алания не должны противоречить федеральным законам, принятыми в соответствии с полномочиями Российской Федерации. Кроме того, как полагает заявитель, утверждение генеральных планов городских поселений, правил землепользования и застройки городских поселений, а также внесение в них изменений является исключительной компетенцией органов местного самоуправления, передача же указанных в оспариваемой норме полномочий от органа местного самоуправления на уровень органа исполнительной власти республики нарушает гарантированные Конституцией Республики Северная Осетия-Алания право органов местного самоуправления на решение вопросов местного значения, а следовательно, законодатель республики вышел за рамки своих полномочий.

По утверждению заявителя, содержащиеся в оспариваемой норме формулировки перераспределенных полномочий необоснованно влекут ограничение прав местного самоуправления городского поселения, что является нарушением конституционных принципов верховенства права и законности.

Другим доводом в обоснование своей позиции заявитель приводит то, что утверждению генеральных планов городских поселений и правил землепользования, а также внесению изменений в них должны предшествовать проведение публичных обсуждений и слушаний в установленные сроки, составление протоколов по результатам этих мероприятий и опубликование правил землепользования и застройки согласно требованиям действующего законодательства. Уполномоченным республиканским органом в сфере градостроительной деятельности и архитектуры является Комитет по архитектуре и градостроительству Республики Северная Осетия-Алания согласно Указу Главы Республики Северная Осетия-Алания от 18 декабря 2018 года № 477. Однако, по мнению заявителя, в Положении, утвержденном указанным нормативным актом,

полномочия Комитета по проведению публичных слушаний и публичных обсуждений проектов правил землепользования, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления не нашли нормативного закрепления.

2. Согласно пункту 1 части 1 статьи 3 Конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания рассматривает вопросы соответствия Конституции Республики Северная Осетия-Алания законов Республики Северная Осетия-Алания, постановлений Парламента Республики Северная Осетия-Алания, носящих нормативный характер.

Исходя из требований статьи 56 (часть 3) Конституционного закона «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания» Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания принимает постановления и дает заключения только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта или компетенции органа, конституционность которых подвергается сомнению. Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Соответственно, положение части 1 статьи 2 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания по настоящему делу.

3. В соответствии с Конституцией Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» части 1 статьи 72).

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, изданными по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принимаются законы и иные нормативные правовые акты Республики Северная Осетия-Алания. При этом законы и иные нормативные правовые акты Республики Северная Осетия-Алания не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 63 Конституции Республики Северная Осетия-Алания).

В соответствии со статьей 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Кроме того, по вопросам градостроительной деятельности могут приниматься муниципальные правовые акты. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации.

Закон Республики Северная Осетия-Алания «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания» принят в соответствии со статьей 8.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пунктом 6.1 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации», частью 1.2 статьи 17 Федерального закона

от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предоставляющими субъектам Российской Федерации право своими законодательными актами перераспределять отдельные полномочия в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления и органами государственной власти.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (подпункт «б» пункта 1 статьи 5). Парламент Республики Северная Осетия-Алания является постоянно действующим высшим представительным и единственным законодательным органом Республики Северная Осетия-Алания (статья 66 Конституции Республики Северная Осетия-Алания).

Таким образом, оспариваемый заявителем нормативный правовой акт принят полномочным органом в пределах его компетенции в порядке реализации Республикой Северная Осетия-Алания своих полномочий.

3.1. Установив право субъектов Российской Федерации своими законодательными актами перераспределять отдельные полномочия в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель определил ряд обязательных условий, которые должны быть соблюдены при осуществлении такого правового регулирования: в состав перераспределённых полномочий не должны включаться полномочия, запрет на перераспределение которых установлен федеральным законом, перераспределение полномочий должно быть произведено на срок не менее срока полномочий законодательного органа

государственной власти субъекта, и такие законы должны вступать в силу с начала очередного финансового года (часть 1.2 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Учитывая законодательно установленные требования к порядку и срокам перераспределения полномочий, Парламентом Республики Северная Осетия-Алания 7 декабря 2018 года был принят Закон «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания», вступивший в силу с 1 января 2019 года. Указанным законом отдельные полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности перераспределяются на срок полномочий Парламента Республики Северная Осетия-Алания шестого созыва (часть 1 статьи 6).

Следовательно, республиканским законодательным органом при принятии рассматриваемого Закона были соблюдены установленные действующим законодательством порядок и условия перераспределения отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания.

4. Конституция Республики Северная Осетия-Алания гарантирует самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью через органы местного самоуправления (статья 108).

Местное самоуправление является неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, однако исключает подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П). Самостоятельность местного самоуправления, таким образом, является не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней на основе баланса интересов межуровневого взаимодействия.

Таким образом, не исключается возможность передачи и перераспределения полномочий в решении вопросов, касающихся организационных и функциональных аспектов осуществления публичной власти на соответствующей территории между субъектом Российской Федерации и входящими в его состав муниципальными образованиями, с тем, чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и эффективная реализация региональными органами государственной власти стоящих перед ними задач по устойчивому развитию всей территории субъекта Российской Федерации, включая территории муниципальных образований.

Перераспределение полномочий является дискреционным полномочием субъекта Российской Федерации, осуществляется им по своему усмотрению и не должно носить произвольный характер.

При этом установленное федеральным законодателем обязательное требование перераспределения полномочий посредством принятия закона субъекта Российской Федерации является гарантией от произвольного и необоснованного ограничения компетенции муниципальных образований. Следовательно, перераспределение полномочий, произведенное

Парламентом Республики Северная Осетия-Алания путем нормативного закрепления такого перераспределения, не является произвольным и осуществлено с учетом позиции органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания (статья 3 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания»).

Более того, такой механизм перераспределения полномочий согласуется и с правовыми предписаниями статьи 4 Европейской хартии о местном самоуправлении (ратифицированной Российской Федерацией 11 апреля 1998 года), в соответствии с которыми осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии (пункт 3); предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом (пункт 4); необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся (пункт 6).

4.1. В абзаце втором части 1.2 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен исчерпывающий перечень полномочий, находящихся в исключительной компетенции органов местного самоуправления.

Указанные же в рассматриваемой норме полномочия не относятся к исключительным полномочиям органов местного самоуправления.

Более того, федеральное законодательство не содержит запрета на перераспределение названных в оспариваемых нормах регионального закона полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Нормативное регулирование территориального планирования городских и сельских поселений, как следует из Градостроительного кодекса Российской Федерации, должно осуществляться в соответствии с данным Кодексом и основанными на его положениях актами территориального планирования и градостроительного зонирования.

Согласно части 1 статьи 7, пункту 20 части 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктам 1 и 3 части 1 статьи 8, части 1 статьи 24, части 1 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, утверждение генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также внесение изменений в них относятся к вопросам местного значения поселения. Генеральный план, правила землепользования и застройки поселения утверждаются муниципальным правовым актом представительного органа местного самоуправления поселения.

Согласно положениям статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации подготовка проекта генерального плана осуществляется с учетом, среди прочего, заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту генерального плана (часть 3). При подготовке генерального плана в обязательном порядке проводятся общественные обсуждения или публичные слушания в соответствии со статьями 5.1 и 28 (часть 11) этого же Кодекса. Протокол общественных обсуждений или публичных слушаний, заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний являются обязательным приложением к проекту генерального плана,

направляемому главой местной администрации поселения, главой местной администрации городского округа соответственно в представительный орган местного самоуправления поселения, представительный орган местного самоуправления городского округа (часть 12). Представительный орган местного самоуправления поселения, представительный орган местного самоуправления городского округа с учетом протокола общественных обсуждений или публичных слушаний, заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний принимают решение об утверждении генерального плана или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его соответственно главе местной администрации поселения, главе местной администрации городского округа на доработку в соответствии с указанными протоколом и заключением (часть 13).

В статье 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрены особенности организации и проведения общественных обсуждений, публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов. На основании пунктов 1 и 2 части 9 данной статьи с учетом заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний глава местной администрации принимает решение о согласии с проектом генерального плана и направлении его в представительный орган муниципального образования или об отклонении проекта генерального плана и о направлении его на доработку.

Правила землепользования и застройки являются комплексным нормативным правовым актом, разработанным органами местного самоуправления в соответствии с требованиями федерального и регионального градостроительного законодательства, местных нормативных правовых актов при участии депутатов представительного органа местного самоуправления и иных заинтересованных лиц (входящих в комиссию по

подготовке проекта), а также мнением местного населения, выраженным путем проведения публичных слушаний.

Оценивая доводы заявителя в части требования о признании пункта 1 статьи 2 оспариваемого закона противоречащим действующему законодательству, Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания исходит из того, что условия перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации закреплены положениями части 1.2 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые не устанавливают требования относительно объема перераспределяемых полномочий. Также ни указанным федеральным законом, ни Градостроительным кодексом Российской Федерации не предусмотрен запрет на такое перераспределение законами субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности не в полном объеме полномочий, а по частям.

Кроме того, такое перераспределение не исключает способности органов местного самоуправления влиять на принятие касающихся их в рассматриваемой сфере решений с учетом статьи 3 Закона Республики Северная Осетия-Алания «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания», предусматривающей возможность учета позиции органов местного самоуправления в ходе реализации перераспределенных полномочий.

Что касается довода заявителя о том, что законом не предусмотрено проведение публичных слушаний по вопросу перераспределенных полномочий, то необходимо отметить, что положения статей 28 и 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации регулируют процедуру проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов

поселений и проектам правил землепользования и застройки, но не касаются правоотношений по перераспределению полномочий, и сам Закон Республики Северная Осетия-Алания «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания» данные правоотношения не затрагивает.

Из федерального законодательства не следует запрет проводить общественные обсуждения или публичные слушания по проектам правовых актов государственных органов, принимающих правовые акты по перераспределенным полномочиям органов местного самоуправления. Кроме этого, из положений статей 24, 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что общественные обсуждения или публичные слушания проводятся на стадии подготовки проекта генерального плана, а также проекта решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и проекта решения о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, полномочия органов местного самоуправления по проведению которых оспариваемым законом не перераспределялись.

Перераспределение полномочий от одного уровня публичной власти к другому не влечет изменения их правовой природы и их соответствия тому или иному предмету ведения или вопросу местного значения и не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения.

Таким образом, оспариваемые заявителем нормоположения не противоречат Конституции Республики Северная Осетия-Алания во взаимосвязи с действующим правовым регулированием в сфере

перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти.

5. Законом Республики Северная Осетия-Алания «О перераспределении полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания» был установлен переходный период до 1 января 2019 года (часть 1 статьи 5).

В переходный период Правительству Республики Северная Осетия-Алания было предписано определить уполномоченный орган исполнительной власти, осуществляющий перераспределенные полномочия, и установить порядок их осуществления (часть 2 статьи 5).

Как установлено Конституционным Судом Республики Северная Осетия-Алания в ходе рассмотрения дела, Правительством Республики Северная Осетия-Алания в порядке реализации указанных статей не приняты соответствующие нормативные правовые акты.

Таким образом, Правительством Республики Северная Осетия-Алания не реализованы полномочия, предписанные рассматриваемым законом, в частности, не установлен порядок осуществления перераспределенных полномочий в сфере градостроительной деятельности. В этой связи Правительству Республики надлежит принять необходимые нормативные правовые акты в целях устранения правового пробела в рассматриваемой сфере.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 54-57, 59, 61 конституционного закона Республики Северная Осетия-Алания «О Конституционном Суде Республики Северная Осетия-Алания», Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания

постановил:

1. Признать часть 1 статьи 2 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 7 декабря 2018 года № 94-РЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Северная Осетия-Алания и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания» не противоречащей Конституции Республики Северная Осетия-Алания, ее статьям 8, 63 (части 1), 110 (части 1), 111, во взаимосвязи с действующим законодательством в соответствующей сфере.

2. Настоящее Постановление окончательно, обжалованию не подлежит, вступает в силу немедленно после его провозглашения и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания».

