

Проект внесён депутатом
Совета депутатов
муниципального округа
Дорогомилово
М.В.Меньшиковым
28 февраля 2017 года

**СОВЕТ ДЕПУТАТОВ
муниципального округа
ДОРОГОМИЛОВО**

РЕШЕНИЕ

**О протесте Дорогомиловской межрайонной
прокуратуры ЗАО города Москвы на решение
Совета депутатов муниципального округа
Дорогомилово от 17.01.2017 № 1(72)-6СД
«О проекте планировки территории
транспортно-пересадочного узла (ТПУ)
«Парк Победы» в районе Западного
административного округа (ЗАО) с учетом
развития прилегающей к ТПУ территории»**

Материалы по «Проекту планировки территории ТПУ «Парк Победы» в районе Западного административного округа (ЗАО) с учетом развития прилегающей к ТПУ территории» (далее – Проект) поступили в Администрацию Совета депутатов муниципального округа Дорогомилово города Москвы 29 декабря 2016 года и были рассмотрены первоначально на Комиссии по градостроительной политике 16 января 2017 года и, затем, на заседании Совета депутатов 17 января 2017 года.

В результате рассмотрения представленных материалов по Проекту Советом депутатов муниципального округа Дорогомилово г.Москвы был сделан ряд важных замечаний по проекту, отмечено нарушение законодательства города Москвы в части оповещения о проведении публичных слушаний (в нарушение статьи 68 Градостроительного кодекса города Москвы оповещение о проведении публичных слушаний по проекту планировки не было размещено на информационных стендах ни в подъездах, ни около подъездов жилых домов).

Это послужило основанием для принятия Решения выступить категорически против проекта планировки и предпринять возможные усилия, чтобы не допустить утверждения проекта планировки, для чего: просить Мэра Москвы С.С. Собянина и Правительство Москвы отклонить проект планировки, а также просить Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации М.А. Меня, Председателя Московской городской Думы А.В. Шапошникова, руководителей депутатских фракций Московской городской Думы А.Н. Метельского, А.Е. Клычкова, А.В.Шибяева, А.И. Молева, председателя Совета муниципальных образований города Москвы В.Е. Дудочкина, Председателя Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы Ю.В. Княжевскую, Главного архитектора Москвы С.О.Кузьмина, префекта Западного Административного округа А.О. Александрова способствовать отклонению проекта планировки. С этой целью направить принятое решение в соответствующие адреса.

Администрацией Совета депутатов муниципального округа Дорогомилово 17 февраля 2017 года был получен протест межрайонного прокурора Дорогомиловской межрайонной прокуратуры Б.О.Григорьева от 10.02.2017 г. № 7-1-2017/933 (далее – Протест) на Решение Совета депутатов муниципального округа Дорогомилово г.Москвы от 17.01.2017 г. № 1(72)-6СД «О проекте планировки территории транспортно-пересадочного узла (ТПУ) «Парк Победы» в районе Западного административного округа (ЗАО) с учетом развития прилегающей к ТПУ территории»

Одним из требований Протеста является: «...2. Отменить Решение Совета депутатов муниципального округа Дорогомилово г. Москвы от 17.01.2017 г. № 1(72)-6СД «О проекте планировки территории транспортно-пересадочного узла (ТПУ) «Парк Победы» в районе Западного административного округа (ЗАО) с учетом развития прилегающей к ТПУ территории...» на том основании, что указанное Решение «...принято вне предоставленной законом компетенции...».

При рассмотрении Протеста Совет депутатов отметил следующее:

1. Основанием для отмены решения Совета депутатов в Протесте указано превышение Советом депутатов предоставленных ему полномочий. В Протесте в качестве превышения Советом депутатов своих полномочий указывается рассмотрение вопросов по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства в градостроительной деятельности, что, по мнению прокуратуры, входит в компетенцию органов государственного строительного надзора.

Это указание противоречит п.1, п.2 ч.1 ст.54 Градостроительного Кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми «...государственный строительный надзор осуществляется при:

- 1) строительстве объектов капитального строительства...;
- 2) реконструкции объектов капитального строительства...»

Предметом государственного строительного надзора, согласно ч.2 ст.54 Градостроительного Кодекса Российской Федерации является проверка соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, наличия разрешения на строительство и т.д.

В соответствии с п. 3 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Постановлении Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» отмечается, что «...задачей государственного строительного надзора является предупреждение, выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, а также лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком (далее - подрядчик), нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов, и проектной документации...»

Таким образом, предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства о градостроительной деятельности относится исключительно к нарушениям, допускаемым застройщиками и другими лицами, осуществляющими строительство, и не имеет отношения к рассмотрению, в частности, проектов планировки территории на публичных слушаниях и нарушений законодательства при процедуре проведения этих слушаний.

2. В качестве другого основания для отмены Решения Совета депутатов в Протесте прокуратуры указано, что: «...полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в ст. 17 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»...», к которым, по мнению прокуратуры, «...не относится выявление нарушений в области градостроительного законодательства...» Из данного вывода Дорогомиловской

межрайонной прокуратуры следует, что депутаты были не вправе отметить нарушение законодательства в части процедуры проведения публичных слушаний. Считаем, что позиция прокуратуры неверна.

Перечень полномочий Совета депутатов, как органа местного самоуправления, по вопросам местного значения, закрепленных в ст.17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не является исчерпывающим. Пункт 9 части 1 статьи 17 гласит, что органы местного самоуправления могут наделяться «...иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставом муниципальных образований...».

Статьей 9 (п.1 пп.16) Устава муниципального округа Дорогомилово предусмотрено «...16) внесение в соответствии с Законом города Москвы от 25 июня 2008 года № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» в орган исполнительной власти города Москвы, уполномоченный в области градостроительного проектирования и архитектуры, или в соответствующую окружную комиссию по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы предложений в части, касающейся территории муниципального округа: а) к проектам Генерального плана города Москвы, изменений Генерального плана города Москвы; б) к проектам правил землепользования и застройки; в) к проектам территориальных, отраслевых схем, содержащих положения о развитии, реконструкции, реорганизации жилых территорий, особо охраняемых природных территорий, природных и озеленённых территорий, территорий в зонах охраны объектов культурного наследия и исторических зонах; г) к проектам планировки территорий;...»

Согласно ч. 3 ст.79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «...Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения...» Исходя из этого, согласно п.п. «и» п.19 ч.1 ст.8 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» к вопросам местного значения муниципального образования относится «...участие: ... в проведении публичных слушаний по вопросам градостроительства;...». Статьей 9 (п.2 пп.5) Устава также предусмотрено участие в проведении публичных слушаний по вопросам градостроительства...»

Таким образом, вопросы по внесению предложений к проектам планировки территорий относятся непосредственно к компетенции муниципального Собрания, а участие в проведении публичных слушаний по вопросам градостроительства прямо отнесено к полномочиям муниципального Собрания. Непосредственные формы участия в проведении публичных слушаний не определены ни законодательством, ни Уставом муниципального округа Дорогомилово. Поскольку указанной статьей Статья 9. «Полномочия Совета депутатов» Устава муниципального округа Дорогомилово к полномочиям муниципального Собрания также отнесено осуществление собственного контроля за исполнением отдельных государственных полномочий города Москвы и, следовательно, оказание содействия органам государственной власти города Москвы в осуществлении государственного контроля за их реализацией, считаем, что информирование о прямых нарушениях установленного законодательством порядка проведения публичных слушаний по вопросам градостроительства, а также предоставление своих предложений, является правомерной формой реализации полномочий Совета депутатов.

3. В Протесте Дорогомиловской межрайонной прокуратуры указано, что: «...Согласно п.1 ч.1 ст.38 Устава муниципального округа Дорогомилово (далее - Устав) глава

администрации в пределах своих полномочий издает: постановления администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных полномочий города Москвы; распоряжения администрации по вопросам организации работы администрации. К ним не относится выявление нарушений в области градостроительного законодательства...»

Однако опротестованное Решение Совета депутатов не является ни постановлением, ни распоряжением администрации. Следовательно, указание в Протесте о недопустимости выявления указанными актами нарушений в области градостроительного законодательства к Решению Совета депутатов относится не может.

Как участник публичных слушаний по «Проекту планировки территории транспортно-пересадочного узла (ТПУ) «Парк Победы» в районе Западного административного округа (ЗАО) с учетом развития прилегающей к ТПУ территории», Совет депутатов муниципального округа Дорогомилово в соответствии с п.26 ст.68 Градостроительного кодекса города Москвы, как депутаты, давшие обещания своим избирателям-жителям района Дорогомилово защищать их законные права и интересы, следуя основным принципам организации местного самоуправления (ст.3 Закона г. Москвы №56), Совет депутатов муниципального округа Дорогомилово своим Решением информирует уполномоченные органы государственной власти и управления города Москвы и Российской Федерации о допущенном нарушении закона в части процедуры проведения публичных слушаний на территории и касающихся территории муниципального образования, и не касается принятия каких-либо решений по градостроительным вопросам.

4. В Протесте Дорогомиловской межрайонной прокуратуры со ссылкой на устаревшую редакцию Устава отмечено, что «...в ч. 1 ст. 25 Устава закреплено, что депутат Совета депутатов, группа депутатов Совета депутатов вправе обращаться с депутатским запросом – специальным видом обращения в органы государственной власти города Москвы, органы местного самоуправления, к их должностным лицам по вопросам местного значения или по вопросам осуществления органами местного самоуправления переданных полномочий. Соответственно защита прав и интересов жителей муниципального округа района Дорогомилово осуществляется путем направления депутатского запроса с выпиской из решения Совета депутатов, содержащей сведения о признании обращения депутата депутатским запросом в вышеперечисленные органы, с целью проверки фактов изложенных в решении № 1(72)-бСД от 17.01.2017, и принятия мер в рамках возложенных полномочий, а не в форме нормативного правотворчества...».

С данной позицией прокуратуры нельзя согласиться по следующим основаниям:

- 1). Согласно п.2 Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781- ШГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» «...В действующем законодательстве пока отсутствует определение понятия "нормативный правовой акт". Вместе с тем в юридической доктрине принято исходить из того, что нормативный правовой акт - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение...»
- 2). В соответствии с Разъяснением Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 9 февраля 2012г. №3.20 -6/56 «О порядке применения части 5 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федерации» (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ) «...природа решений, принимаемых представительным органом муниципального образования по своей сути является ненормативной. Основная функция решений – придание процессуальной формы волеизъявлению депутатов представительного органа муниципального образования. Вместе с тем, эта воля может быть направлена и на установление норм права. В этом случае законодатель оперирует понятиями «правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования» (ч.3 ст. 43), «общеобязательные правила» (абзац 18 части 1 статьи 2), «нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования» (часть 13 статьи 35). При этом во всех случаях речь идет не о форме принимаемых представительным органом муниципального образования актов – это всегда решение, а об их нормативном компоненте...»

Исходя из вышеизложенного, форма волеизъявления депутатов (в данном случае замечания, мнения и предложения по проекту) - всегда решение. Так оформляются замечания и предложения по всем проектам, проходящим публичные слушания в районе Дорогомилово.

Поскольку в решении Совета депутатов муниципального округа Дорогомилово от 17.01.2017 № 1(72)-6СД нормативный компонент отсутствует, то данное Решение не может считаться нормативным актом.

Не является оно и правовым актом, поскольку не направлено на регулирование общественных отношений и не имеет обязательного характера.

Поскольку в соответствии со статьей 23 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации "...прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт...», а Решение Совета депутатов от 17.01.2017 г. таковым не является, оснований для внесения протеста, по нашему мнению, нет.

Совет депутатов муниципального округа Дорогомилово **решил**:

1. Не удовлетворять протест межрайонного прокурора Дорогомиловской межрайонной прокуратуры Б.О.Григорьева от 10.02.2017 г. № 7-1-2017/933.
2. Обратиться к прокурору Западного административного округа города Москвы советнику юстиции Г.Г.Радионову с просьбой отозвать протест межрайонного прокурора Дорогомиловской межрайонной прокуратуры Б.О.Григорьева от 10.02.2017 г. № 7-1-2017/933.
3. Направить Обращение Совета депутатов муниципального округа Дорогомилово в адрес Генерального прокурора РФ и Администрации Президента РФ с просьбой дать правовую оценку действиям Окружной (Западного административного округа) комиссией по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы, Совета депутатов внутригородского муниципального округа Дорогомилово и Дорогомиловской межрайонной прокуратуры.
4. Направить копию настоящего решения в Департамент территориальных органов исполнительной власти города Москвы, Дорогомиловскую межрайонную прокуратуру Западного административного округа города Москвы.
5. Разместить настоящее решение на официальном сайте муниципального округа Дорогомилово www.dorogomilovo.info.
6. Контроль выполнения настоящего решения возложить на главу муниципального округа Дорогомилово Н. В. Ткачука.