



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О статусе административного центра
Пермского края"

12.05.2014

№ 76-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Сухих В.А. от 14.04.2014 № 988-14/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания и.о. губернатора Пермского края Тушнолобова Г.П. и сопроводительных материалов к нему (письмо от 10.04.2014 № СЭД – 01-61-439).

Проект закона «О статусе административного центра Пермского края», направлен на регулирование правоотношений, возникающих между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления города Перми как административного центра Пермского края.

Основные положения законопроекта заключаются в следующем.

1. Определяется *понятие статуса* административного центра Пермского края, под которым понимается правовое положение города Перми как административно-территориальной единицы, связанное с особенностями построения и функционирования системы органов государственной власти в целях осуществления государственного управления и ее взаимоотношения с органами местного самоуправления города Перми исходя из признания его историческим, культурным, промышленным, деловым и научным центром Пермского края, а также необходимостью обеспечения нахождения на территории города Перми граждан Российской Федерации и иностранных граждан, временно пребывающих в городе Перми.

2. Закрепляются *основные направления взаимодействия* органов государственной власти и органов местного самоуправления города Перми в связи с реализацией городом Пермью статуса административного центра, в т.ч.:

- 1) создание условий для развития экономики, привлечения инвестиций и улучшения инвестиционного климата, увеличения доходов бюджета;
- 2) улучшение качества и надежности городской инфраструктуры;
- 3) повышения уровня комфортности и благоустройства городской среды;

4) повышение уровня оказания государственных и муниципальных услуг (образование, здравоохранение, культура).

3. Устанавливаются **полномочия органов государственной власти** Пермского края во взаимоотношениях с органами местного самоуправления города Перми, к которым относятся:

1) отражение особенностей развития города Перми в Стратегии и Программе социально-экономического развития Пермского края;

2) принятие мер для включения города Перми в реализацию государственных программ Российской Федерации, способствующих развитию города Перми как административного центра Пермского края;

3) включение в государственные программы Пермского края мероприятий, направленных на реализацию городом Пермью статуса административного центра, либо разработка и принятие государственной программы (подпрограммы) развития административного центра Пермского края;

4) формирование совместно с органами местного самоуправления города Перми перечня мероприятий, связанных с реализацией городом Пермью функций административного центра;

5) заключение соглашений с органами местного самоуправления города Перми о порядке и условиях участия в реализации основных направлений государственной политики Пермского края в отношении города Перми как административного центра Пермского края, а также осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, Пермского края.

4. Прописываются **права и обязанности органов местного самоуправления** города Перми во взаимоотношениях с органами государственной власти Пермского края.

5. Определяется порядок обеспечения реализации положений Закона, который предусматривает **заключение соглашений** между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления города Перми.

При этом устанавливается, что **объем средств**, направляемых в соответствии с соглашениями, устанавливается ежегодно нормативными правовыми актами органов местного самоуправления города Перми, нормативными правовыми актами Пермского края в пределах средств, предусмотренных в **бюджете города Перми и бюджете Пермского края**.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту, принятие закона **не будет являться расходным обязательством** и не потребует дополнительных расходов из бюджета Пермского края.

Финансирование мероприятий, направленных на реализацию городом Пермью функций административного центра Пермского края, будет осуществляться в пределах средств, предусмотренных в бюджете города Перми и бюджете Пермского края по статьям расходов, утвержденных в бюджетах Пермского края и города Перми на 2014 год и плановый период 2015-2016

годов, а также нормативными правовыми актами, устанавливающими соответствующие расходные обязательства.

Оценивая **актуальность** принятия рассматриваемого законопроекта необходимо отметить следующее.

1. Законопроект разработан в соответствии с частью 3 статьи 1 Устава Пермского края, а также частью 3 статьи 3 Закона Пермской области от 28.02.2006 № 417-67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края», нормами которых определено, что административным центром Пермского края является город Пермь.

Однако статус административного центра Пермского края и связанные с этим статусом правоотношения до настоящего времени отдельным законом Пермского края **не были урегулированы**.

Отметим, что в Пермской области в 2002 году был принят и в течение нескольких лет действовал Закон Пермской области от 14.06.2002 № 184-27 «О статусе административного центра Пермской области». Он устанавливал правовое положение города Перми как административного центра области, определял функции областного центра, права и обязанности органов местного самоуправления города Перми в связи с осуществлением городом функций областного центра, закреплял формы содействия органов государственной власти области и порядок финансирования расходов города Перми в связи с осуществлением городом Пермь функций административного центра области.

*Впоследствии действие данного областного Закона на 2006 год было **приостановлено** Законом Пермской области от 30.11.2005 № 2741-613 «О бюджете Пермской области на 2006 год» и на 2007 год - Законом Пермского края от 12.12.2006 № 35-КЗ «О бюджете Пермского края на 2007 год». Окончательно Законом Пермского края от 30.07.2007 № 88-ПК «О признании утратившим силу Закона Пермской области «О статусе административного центра Пермской области» областной Закон был признан **утратившим силу** (с 13 августа 2007 года).*

Причиной этого стало несоответствие отдельных положений областного Закона вступившему с 1 января 2006 года в полном объеме в силу Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изменением областного бюджетного законодательства, в т.ч. переходом с начала 2006 года к новой методике межбюджетного регулирования.

2. Анализ опыта правового регулирования других субъектов Российской Федерации показал, что в настоящее время законы о статусе административного центра соответствующего субъекта (области, края, автономной области, автономного округа), статусе столицы республики действуют в **более чем половине** субъектов Российской Федерации, причем

большинство законов в первоначальной редакции были приняты еще до начала реформы местного самоуправления 2003 года.

В дальнейшем в Калининградской, Волгоградской, Ивановской, Сахалинской областях, Республиках Алтай, Бурятия, Коми, Тыва, Саха-Якутия, Удмуртской Республике, Еврейской автономной области, Хабаровском крае, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономном округе, как и в Пермском крае, соответствующие региональные законы либо их отдельные статьи утратили силу либо их действие было приостановлено.

При этом необходимо отметить, что в ряде из вышеназванных регионов законы о статусе административных центров (столиц) впоследствии были приняты вновь (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономный округа, Республика Алтай, Хабаровский край, Республика Саха-Якутия).

Формами выделения **финансовых средств** являются отчисления от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональный бюджет, либо субсидии на софинансирование расходных обязательств, в т.ч. в рамках целевых программ (Архангельская, Воронежская, Иркутская, Курская, Кировская, Брянская, Владимирская, Новгородская, Оренбургской, Свердловской, Тверской, Ульяновской областях, Забайкальский край, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах, Республики Саха-Якутия Северная Осетия-Алания, Мордовия).

С 2014 года меры по реализации функций административных центров в законах Архангельской, Астраханской, Иркутской, Магаданской, Мурманской, Свердловской, Челябинской областей и др. субъектах предусматривается включать в государственные и муниципальные программы.

В Калужской, Псковской, Вологодской, областях, Республиках Алтай, Башкортостан, Марий-Эл, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской Республик и др. органы местного самоуправления административного центра (столицы) наделяются отдельным государственным полномочием на осуществление функций административного центра (столичных функций) с предоставлением субвенции на эти цели из регионального бюджета.

В указанных законах субъектов Российской Федерации регулируются также порядок предоставления органам государственной власти **земельных участков**, находящихся в собственности города (Алтайский край, Республики Адыгея, Дагестан, Северная Осетия – Алания и др.), **перспективного планирования** территории и согласования генерального плана города (Ставропольский край, Псковская область, Республики Адыгея, Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Тыва, Калмыкия, Ямало-Ненецкий автономный округ), особенностей проведения **публичных мероприятий** (Алтайский и Хабаровский края, Мурманская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Северная Осетия – Алания и др.), **увековечения памяти** умерших лиц, имевших особые заслуги перед Российской Федерацией и регионом (Челябинская область), а также порядка разрешения споров и ряд иных вопросов.

Таким образом, **актуальность** принятия закона Пермского края о статусе

административного центра Пермского края обусловлена необходимостью урегулирования правоотношений, возникающих при реализации городом Пермью *специфических* функций административного центра Пермского края, поскольку их исполнение предусматривает решение органами местного самоуправления города Перми вопросов, *не относящихся к вопросам местного значения городского округа*.

В то же время законопроект содержит ряд **проблемных моментов** содержательного и редакционного характера, требующих устранения.

1. Предлагаемое статье 2 законопроекта понятие статуса административного центра Пермского края, по нашему мнению, *не отражает* особенностей правового положения города Перми в системе правоотношений.

Во-первых, правовое положение административного центра Пермского края авторами законопроекта увязывается с особенностями *построения и функционирования системы органов государственной власти* в целях осуществления государственного управления и ее взаимоотношения с органами местного самоуправления города Перми.

Считаем, что система построения и функционирования органов государственной власти Пермского края относится к *полномочиям органов государственной власти* Пермского края, определяется в соответствии с Уставом Пермского края и Законом Пермского края от 07.09.2007 № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края».

Во-вторых, правовое положение города Перми *как административно-территориальной единицы Пермского края* – города краевого значения, как и ряда других городов края, установлено *иным* законодательным актом Пермского края: Законом Пермской области от 28.02.2006 № 417-67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края», который имеет отличный от рассматриваемого законопроекта предмет правового регулирования.

В-третьих, предлагаемое понятие статуса административного центра Пермского края констатирует факт признания Перми историческим, культурным, промышленным, деловым и научным центром Пермского края, а также необходимость обеспечения нахождения на территории города Перми граждан Российской Федерации и иностранных граждан, временно пребывающих в городе Перми, но *не определяет функции*, которые исполняет в связи с этим город Пермь.

К ним, например, относятся вопросы развития социальной, транспортной, и иной инфраструктуры с учетом обслуживания временно пребывающих на территории города лиц; обеспечения функционирования находящихся на территории города территориальных органов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти Пермского края, краевых учреждений; создания условий для проведения на территории города культурных, спортивных, праздничных и иных мероприятий краевого, межрегионального, российского и международного уровней и информирования об их проведении жителей и гостей города и др.

Так, например, ранее действовавшим Законом Пермской области «О статусе административного центра Пермской области» под статусом административного центра понималось правовое положение города Перми, обусловленное особенностями прав и обязанностей органов государственной власти области и органов местного самоуправления города Перми в связи с осуществлением городом функций административного центра области. Отдельной статьей Закона был определен перечень функций города Перми как административного центра области.

Таким же образом определено понятие статуса и закреплены функции административных центров (столиц) в законах других субъектов Российской Федерации. Например, функциями административного центра Свердловской области являются:

1) предоставление необходимых условий для обеспечения деятельности органов и организаций, в том числе в установленном законом и нормативными актами органов местного самоуправления порядке предоставления им в пользование земельных участков, зданий и сооружений, отдельных жилых и нежилых помещений, иного недвижимого имущества, находящегося в муниципальной собственности, а также места для размещения рекламной продукции и информации;

2) обеспечение работы общественного транспорта, необходимого для обслуживания граждан, временно пребывающих в городе в связи с его статусом административного центра Свердловской области, содействие организации гостиничного, культурно-развлекательного и иного обслуживания граждан;

3) содержание переданных городу в эксплуатацию дорог, иных транспортных объектов и систем федерального и областного значения, содействие развитию транспортной инфраструктуры административного центра;

4) обеспечение сохранности объектов историко-культурного значения и содействие сохранению памятников истории, культуры и архитектуры, находящихся на территории города Екатеринбурга;

5) осуществление мероприятий по развитию рынков недвижимости, ценных бумаг, финансовых, информационных и юридических услуг, создание иных условий для роста деловой активности и повышения инвестиционной привлекательности Свердловской области и др.;

С учетом вышеизложенного, определение предмета законопроекта как регулирование взаимоотношений органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления города Перми, **не соответствует** наименованию законопроекта.

Поэтому считаем целесообразным в статье 2 законопроекта **откорректировать понятие** статуса административного центра Пермского края, увязав особенности осуществления прав и обязанностей органов государственной власти края и органов местного самоуправления города Перми

в связи с *осуществлением городом Пермью функций административного центра Пермского края.*

2. В пункте 5) статьи 4 и пункте 1) статьи 5 законопроекта предусматривается реализация основных направлений *государственной политики Пермского края* по развитию города Перми как административного центра Пермского края, однако нормами законопроекта указанные направления государственной политики *не определены.*

3. Частью 2 статьи 5 законопроекта устанавливаются *обязанности* органов местного самоуправления города Перми во взаимоотношениях с органами государственной власти Пермского края.

Однако согласно статье 6 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) полномочия субъекта Российской Федерации регулировать права, обязанность и ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц *ограничены* только теми вопросами, что относятся к предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также вопросами в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и при наделении отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации.

В связи с этим считаем необходимым заменить в законопроекте обязанности органов местного самоуправления города Перми на *право участия* в создании условий для реализации функций административного центра.

4. В отдельных положениях законопроекта (пункт 1) статьи 4; пункты 1) части 1 и 2 статьи 5, часть 1 статьи 6) предусматривается отражение особенностей развития города Перми в *Стратегии и Программе* социально-экономического развития Пермского края.

Действующая Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года в качестве одной из ключевых задач социальной политики предусматривает лишь задачу *продвижения города Перми как культурной столицы Европы и ведущей межрегиональной и международной площадки в сфере культуры, туризма и молодежной политики* и не отражают иных особенностей развития города Перми.

Аналогичная задача и механизм ее реализации закреплены и в Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы.

Однако проектом закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы», который внесен на рассмотрение Законодательного Собрания и планируется к рассмотрению одновременно с рассматриваемым законопроектом, указанная задача из подраздела 1.2. «Цель и задачи» и путь ее реализации из подраздела 1.3. «Механизм реализации» раздела 1 «Социальная политика» Программы *исключаются.*

5. Согласно пояснительной записке к законопроекту, в 2014 году планируется использование трех источников финансирования мероприятий, направленных на реализацию городом Пермью функций административного центра Пермского края из краевого бюджета: фонд софинансирования расходов, дорожный фонд и «отрицательный трансферт».

Отметим, что средства, которые могли быть направлены в бюджет Пермского края из бюджета города Перми в виде субсидии в соответствии с законом Пермского края о бюджете Пермского края на очередной финансовый год и плановый период («отрицательные трансферты») ежегодно остаются в бюджете города Перми.

В 2012 году объем указанных средств, оставленных в бюджете города Перми, составлял 397 508 тыс. руб., в 2013 году – 148 386 тыс. руб. и в 2014 году – 148 971 тыс. руб.

В связи с тем, что Закон Пермского края от 24.12.2007 №165-ПК «О региональном фонде софинансирования расходов» с 01.01.2014 **признан утратившим силу**, считаем целесообразным в качестве одного из источников финансовых средств планировать **субсидии** бюджету города Перми из бюджета Пермского края в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих в связи с реализацией городом Пермью функций административного центра Пермского края.

6. Отдельные положения законопроекта требуют, на наш взгляд, **редакционных уточнений**.

Так, например, определение предмета законопроекта в статье 1 требует дополнения причинно-следственной связью возникновения отношений между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления города Перми.

В абзаце 1 статьи 3; абзаце 1 и пунктах 3) и 4) статьи 4; пункте 4) части 2 статьи 5; пункте 1) части 1 статьи 6 и части 3 статьи 6 словосочетание «реализация статуса административного центра» или «осуществление статуса административного центра» требует корректировки, поскольку реализован или осуществлен может быть не сам статус, а функции, связанные со статусом города Перми как административного центра.

Таким образом, принятие рассматриваемого законопроекта в случае устранения отмеченных проблемных моментов повлечет **положительные последствия**, связанные с созданием условий для осуществления городом Пермью специфических функций административного центра Пермского края.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная