



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «Об организации дорожного движения
в Пермском крае»

25.11.2019

№ 205-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 13.11.2019 № 2985-19/07 на основе проекта закона, внесенного в порядке законодательной инициативы группой депутатов Законодательного Собрания с письмом от 13.11.2019 б/н.

Согласно законодательной инициативе предлагается принять проект закона Пермского края «Об организации дорожного движения в Пермском крае».

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, необходимость принятия проекта закона, регулирующего общественные отношения, возникающие в процессе организации дорожного движения, а также при организации и осуществлении парковочной деятельности в Пермском крае, обусловлена:

- вступлением в силу 30 декабря 2018 года Федерального закона от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 443-ФЗ), регулирующего общественные отношения, возникающие в процессе организации дорожного движения, а также при организации и осуществлении парковочной деятельности;

- полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ), установленными в соответствии с подпунктами 11 и 11.2 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 16.10.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

В рамках регулирования отношений, возникающих в процессе организации дорожного движения, а также при организации и осуществлении

парковочной деятельности в Пермском крае в законопроекте предлагается определить:

- правовые основы регулирования организации дорожного движения в Пермском крае (статья 2 законопроекта);

- состав органов государственной власти Пермского края, осуществляющих функции в области дорожного движения (статья 3).

К таким органам отнесены Законодательное Собрание Пермского края, Правительство Пермского края, Министерство транспорта Пермского края (уполномоченный орган исполнительной власти Пермского края по реализации региональной политики в области организации дорожного движения на территории края), Инспекция государственного технического надзора Пермского края (уполномоченный орган исполнительной власти Пермского края по осуществлению регионального государственного контроля в области организации дорожного движения в крае);

- перечень полномочий органов государственной власти Пермского края в области организации дорожного движения (статья 4);

- основы деятельности по мониторингу дорожного движения (статья 5);

- основы деятельности по обеспечению эффективности организации дорожного движения (статья 6);

- требования к парковке общего пользования и платной парковке (статьи 7, 8);

- общие положения по осуществлению регионального государственного контроля в области организации дорожного движения (статья 9).

Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту для реализации дополнительных полномочий Министерства транспорта Пермского края и Инспекции государственного технического надзора Пермского края, в случае принятия законопроекта, с 1 января 2020 года потребуются увеличение штатной численности работников этих органов соответственно на **4 и 6 штатных единиц**. Потребность в дополнительном финансировании из бюджета Пермского края оценивается авторами законопроекта в **8,1 млн. рублей** в расчете на год.

Оценивая **актуальность** и **последствия** принятия законопроекта, отметим следующее.

1. Федеральный закон № 443-ФЗ принят в целях создания правовых условий и механизмов для обеспечения безопасности и эффективности организации дорожного движения, снижения экономических потерь в дорожном движении, а также формирования единого подхода к организации дорожного движения на территории Российской Федерации (далее – РФ), управлению региональными транспортными системами и их развитию.

С принятием федерального закона:

- создана единая законодательная основа для правового регулирования базовых вопросов, связанных с организацией дорожного движения;

- определен понятийный аппарат в данной сфере правового

регулирования.

В понятийном аппарате «организация дорожного движения» определена как отдельный вид деятельности, под которым понимается деятельность по упорядочению движения транспортных средств и (или) пешеходов на дорогах, направленная на снижение потерь времени (задержек) при движении транспортных средств и (или) пешеходов, при условии обеспечения безопасности дорожного движения;

разграничены полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации дорожного движения;

определена возможность создания подведомственных организаций, ответственных за организацию дорожного движения;

установлены основные принципы и требования к организации дорожного движения в Российской Федерации, направленные на повышение эффективности данного вида деятельности.

Под эффективностью организации дорожного движения понимается соотношение потерь времени (задержек) при движении транспортных средств и (или) пешеходов до и после реализации мероприятий по организации дорожного движения при условии обеспечения безопасности дорожного движения.

В статье 11 Федерального закона № 443 определен состав мероприятий, обеспечивающих эффективность организации дорожного движения. Методические рекомендации по их разработке и реализации утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта;

введен учет основных параметров дорожного движения в Российской Федерации.

К основным параметрам дорожного движения отнесены:

- параметры, характеризующие дорожное движение (интенсивность дорожного движения, состав транспортных средств, средняя скорость движения транспортных средств, среднее количество транспортных средств в движении, приходящееся на один километр полосы движения (плотность движения), пропускная способность дороги);

- параметры эффективности организации дорожного движения, характеризующие потерю времени (задержку) в движении транспортных средств и (или) пешеходов.

Принято постановлением Правительства РФ от 16.11.2018 № 1379 «Об утверждении Правил определения основных параметров дорожного движения и ведения их учета»;

установлены требования к парковкам общего пользования, платным парковкам;

размещение объектов капитального строительства увязано с требованиями по обеспечению эффективности организации дорожного

движения;

установлен дополнительный критерий введения временных ограничений или прекращения движения транспортных средств - в целях обеспечения эффективности организации дорожного движения;

регламентирована обязанность уполномоченных органов в области организации дорожного движения при введении временных ограничений осуществлять компенсационные мероприятия, направленные на повышение качества транспортного обслуживания населения;

предусмотрены требования к разработке документации в сфере организации дорожного движения;

установлены требования к структуре, содержанию, порядку согласования и утверждения комплексных схем организации дорожного движения и проектов организации дорожного движения;

установлены правовые основы для осуществления федерального и регионального контроля в области организации дорожного движения и др.

В целях синхронизации в законодательных актах Российской Федерации отдельных положений, связанных с организацией дорожного движения, Федеральным законом № 443-ФЗ внесены изменения или дополнения в федеральные законы:

от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;

от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Градостроительный кодекс Российской Федерации.

2. В соответствии с Федеральным Законом № 443-ФЗ *полномочия субъектов РФ*, закрепленные в части 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, дополнены полномочиями по организации дорожного движения и осуществлению регионального государственного контроля в области организации дорожного движения.

До внесения изменений за субъектами РФ было закреплено осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы, а также осуществление регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения.

Полномочия субъектов РФ в области организации дорожного движения детализированы в статье 6 Федерального закона № 443-ФЗ и включают следующие полномочия органов государственной власти субъектов РФ:

- разработка и реализация региональной политики в области организации дорожного движения на территориях субъектов РФ в соответствии с государственной политикой РФ в области организации дорожного движения;
- организация и мониторинг дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения;
- установка, замена, демонтаж и содержание технических средств организации дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения;
- ведение реестра парковок общего пользования, расположенных на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения;
- осуществление регионального государственного контроля в сфере организации дорожного движения;
- утверждение в соответствии с федеральной методикой нормативов финансовых затрат краевого бюджета на выполнение работ и оказание услуг по реализации мероприятий по организации дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения;
- определение в соответствии с федеральными методическими рекомендациями методики расчета размера платы за пользование платными парковками на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения, автомобильных дорогах местного значения, а также установление ее максимального размера;
- осуществление иных полномочий, отнесенных Федеральным законом № 443-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Отметим, что значительная часть установленных в статье 6 Федерального закона № 443-ФЗ норм, регламентирующих полномочия субъектов РФ, являются нормами прямого действия и могут исполняться исполнительными органами государственной власти субъектов РФ без дополнительного регулирования законами субъектов РФ.

В то же время федеральные нормы не учитывают региональные особенности реализации установленных полномочий в области организации дорожного движения, обусловленных различиями структуры органов государственной власти субъектов РФ, что вызывает необходимость разграничения полномочий в субъектах РФ. В тексте федерального закона предусмотрена также возможность законодательного регулирования субъектом РФ отдельных вопросов.

Анализ регионального законодательства показал, что законодательное регулирование организации дорожной деятельности в соответствии с Федеральным законом № 443-ФЗ на своей территории в период 2018-2019 годов осуществили 34 субъекта РФ.

При этом предметом регулирования 11 региональных законов стало исключительно разграничение полномочий органов государственной власти субъекта РФ в области осуществления

дорожной деятельности. Содержание других региональных законов предусматривает разграничение полномочий региональных органов государственной власти и рамочное регулирование отдельных направлений и мероприятий в области дорожной деятельности, обозначенных в Федеральном законе № 443-ФЗ.

3. Федеральным законом № 443-ФЗ закреплена возможность **законодательного регулирования** субъектами РФ в соответствии с законодательством РФ таких вопросов, как:

установление **запрета платных парковок** на территориях, непосредственно прилегающих к объектам спорта, зданиям, в которых размещены образовательные организации, в том числе дошкольные образовательные организации, медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения, организации культуры, органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, а также на земельных участках, относящихся в соответствии с жилищным законодательством к общему имуществу многоквартирных домов;

установление **периодов времени** суток, а также выходных и нерабочих праздничных дней, когда **платные парковки**, расположенные на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, **используются бесплатно**;

предоставление **права бесплатного пользования платной парковкой**;

наделение органов местного самоуправления полномочиями в области организации дорожного движения по установке, замене, демонтажу и содержанию технических средств организации дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения, а также по ведению реестра парковок общего пользования, расположенных на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения;

закрепление за сельскими поселениями вопросов осуществления деятельности в области организации дорожного движения в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов сельских поселений в части организации и мониторинга дорожного движения на автомобильных дорогах общего пользования местного значения; ведения реестра парковок общего пользования на автомобильных дорогах общего пользования местного значения; установки, замены, демонтажа и содержания технических средств организации дорожного движения на автомобильных дорогах общего пользования местного значения.

Анализ регионального законодательства показал, что своим правом установления запрета размещения платных парковок на определенных территориях и (или) ограничения времени платного пользования парковками в полном объеме или частично воспользовались 19 субъектов РФ.

Кроме того отметим, что в октябре 2019 г. на рассмотрение Государственной Думы РФ группой депутатов внесен законопроект, предусматривающий запрет размещения платных парковок на территориях,

непосредственно прилегающих к объектам спорта, зданиям, в которых размещены образовательные организации, в том числе дошкольные образовательные организации, медицинские организации государственной и муниципальной систем здравоохранения, организации культуры, органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации, предоставляющие государственные и муниципальные услуги.

При этом авторами законодательной инициативы предлагается сохранить возможность запрета законом субъекта Российской Федерации платных парковок на земельных участках, относящихся в соответствии с жилищным законодательством к общему имуществу многоквартирных домов.

Полагаем, что вопрос отражения (либо не отражения) вышеуказанных возможностей законодательного регулирования, предоставленных субъектам РФ, *целесообразно рассмотреть при принятии законопроекта.*

С учетом изложенного рассмотрение закона, регулирующего в Пермском крае общественные отношения, возникающие в процессе организации дорожного движения, а также при организации и осуществлении парковочной деятельности в Пермском крае, с учетом требований Федерального закона № 443-ФЗ является **актуальным.**

Положительные последствия принятия законопроекта обусловлены нормативной регламентацией управленческих подходов обеспечения эффективной деятельности в области организации дорожного движения в Пермском крае, нацеленных на сокращение потерь времени (задержек) при движении транспортных средств и (или) пешеходов до и после реализации мероприятий по организации дорожного движения при условии обеспечения безопасности дорожного движения, а также упорядочения парковочной деятельности.

В то же время, необходимо отметить следующие **проблемные моменты** законопроекта, связанные с регулированием отдельных полномочий органов государственной власти Пермского края в области организации дорожного движения и осуществления парковочной деятельности.

1. К полномочиям Министерства транспорта Пермского края (п. 6 ч. 3 статьи 4 законопроекта) отнесено согласование комплексных схем организации дорожного движения, разрабатываемых для территории муниципального района, городского округа или городского поселения, расположенных на территории Пермского края, либо их части, а также для территории нескольких муниципальных районов, городских округов или городских поселений Пермского края, имеющих общую границу.

Предложенная в законопроекте формулировка в полной мере соответствует статье 17 Федерального закона № 443-ФЗ, но *не учитывает* изменения¹, внесенные в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹ Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 87-ФЗ).

Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в части образования новых муниципальных образований со статусом **муниципального округа**.

Со дня вступления в силу Федерального закона № 87-ФЗ до 1 января 2025 года устанавливается переходный период, в течение которого:

федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований приводятся в соответствие с положениями Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона № 87-ФЗ);

муниципальные округа участвуют в бюджетных, налоговых, гражданских и иных правоотношениях, органы местного самоуправления муниципальных округов решают вопросы местного значения, осуществляют установленные полномочия и права, соблюдают требования и исполняют предписания федеральных законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации наравне с городскими округами и органами местного самоуправления городских округов, если иное не предусмотрено указанными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также переходными положениями или нормами о вступлении в силу законов субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми муниципальные образования наделяются статусом муниципального округа.

В настоящее время в Пермском крае уже образовано 12 муниципальных округов. Кроме того, рассматривается вопрос об образовании еще одного муниципального образования со статусом муниципального округа – Кишертского муниципального округа.

Полагаем, что вопрос разработки и утверждения комплексных схем организации дорожного движения для муниципальных округов будет не менее актуальным, чем для муниципальных образований с иным статусом.

Комплексные схемы организации дорожного движения (далее – комплексные схемы) разрабатываются в целях формирования решений об организации дорожного движения с учетом реализации долгосрочных стратегических направлений обеспечения эффективности организации дорожного движения и совершенствования деятельности в области организации дорожного движения.

Комплексные схемы разрабатываются и утверждаются на срок не менее пятнадцати лет либо на срок действия документов стратегического планирования на территории, в отношении которой осуществляется разработка этих комплексных схем.

Реализация неутвержденных комплексных схем организации дорожного движения федеральным законом не допускается.

В связи с этим, считаем необходимым **урегулировать** в законе положения, касающиеся согласования документов по организации дорожного движения в муниципальных образованиях Пермского края **со статусом муниципального округа**.

2. Учитывая установленные Уставом Пермского края и законами Пермского края полномочия Законодательного Собрания, считаем

необходимым закрепить за Законодательным Собранием не только принятие законов Пермского края, регулирующих отношения в области организации дорожного движения, но и **контроль их исполнения**.

3. В части **полномочий по ведению реестра парковок** общего пользования, установленных ч. 8 статьи 12 Федерального закона № 443-ФЗ.

Согласно ч. 7 статьи 12 Федерального закона № 443-ФЗ реестр парковок общего пользования представляет собой общедоступный информационный ресурс, содержащий сведения о парковках общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, вне зависимости от их назначения и формы собственности.

3.1. Одним из полномочий Правительства Пермского края в законопроекте предлагается установить утверждение **порядка ведения реестра парковок общего пользования** на автомобильных дорогах общего пользования *регионального и межмуниципального значения* Пермского края.

При этом из ч. 8 статьи 12 Федерального закона № 443-ФЗ вытекает, что установленный уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ порядок ведения реестра распространяется не только на парковки общего пользования субъекта РФ, но и *органов местного самоуправления*.

С учетом этого, считаем необходимым **распространить полномочия** Правительства Пермского края **по утверждению порядка ведения реестра парковок общего пользования** (п. 3 ч. 2 статьи 4 законопроекта) **на все парковки общего пользования**.

3.2. Согласно ч. 8 статьи 12 Федерального закона № 443-ФЗ **ведение реестра парковок общего пользования** осуществляется уполномоченным органом субъекта РФ, в том числе уполномоченным органом местного самоуправления в порядке, установленном уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ.

В законопроекте к полномочиям Министерства транспорта Пермского края отнесено ведение реестра парковок общего пользования только в отношении парковок, расположенных на автомобильных дорогах общего пользования *регионального и межмуниципального значения* Пермского края.

При этом **уполномоченный орган**, осуществляющий **ведение общедоступного информационного ресурса**, содержащего сведения о парковках общего пользования вне зависимости от их назначения и формы собственности, **в законопроекте не определен**.

4. К полномочиям Инспекции государственного технического надзора Пермского края согласно ч. 5 статьи 4 законопроекта отнесено осуществление регионального государственного контроля в области организации дорожного движения в Пермском крае.

В то же время, в соответствии с ч. 6 статьи 7 законопроекта на этот орган возложено также осуществление **контроля за соблюдением требований**

к парковкам общего пользования в Пермском крае.

В связи с этим, считаем целесообразным дополнить ч.5 статьи 4 законопроекта соответствующими полномочиями Инспекции государственного технического надзора.

5. В законопроекте, в отличие от Федерального Закона № 443-ФЗ (глава 4), не отражены нормы, направленные на детализацию вопросов, связанных с разработкой, принятием и согласованием **документации по организации дорожного движения**.

В соответствии с ч.4 статьи 16 Федерального закона № 443-ФЗ в состав документации по организации дорожного движения включаются комплексные схемы организации дорожного движения и (или) проекты организации дорожного движения.

Большая часть положений главы 4 Федерального закона № 443-ФЗ определяет рамочные требования к разработке, принятию и согласованию документации по организации дорожного движения или устанавливает нормы прямого действия и, соответственно, не требует дополнительного регулирования на уровне субъекта РФ.

В то же время данной главой федерального закона предусмотрены функции органов государственной власти субъекта РФ, осуществляющих деятельность в области дорожного движения, реализация которых в законопроекте не урегулирована, в том числе:

установление нормативным правовым актом субъекта РФ **перечня органов и организаций, с которыми подлежат согласованию комплексные схемы организации дорожного движения**, разрабатываемые для территории муниципального района, городского округа или городского поселения либо их частей, а также для территорий нескольких муниципальных районов, городских округов или городских поселений, имеющих общую границу (п. 4 ч. 9 статьи 17 Федерального закона № 443-ФЗ);

установление нормативным правовым актом субъекта РФ **перечня органов и организаций, с которыми подлежат согласованию проекты организации дорожного движения**, разрабатываемые для автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения либо их участков (п. 2 ч. 8 статьи 18);

утверждение органом государственной власти субъекта РФ, уполномоченным в области организации дорожного движения, **проектов организации дорожного движения**, разрабатываемых для автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения либо их участков (п. 8 статьи 18);

согласование проектов организации дорожного движения, разрабатываемых для автомобильных дорог **местного значения** либо их участков, для иных автомобильных дорог либо их участков, расположенных в границах муниципального образования, с органом государственной власти субъекта РФ, уполномоченным в области организации дорожного движения, в случае, если автомобильные дороги местного значения либо их участки

примыкают к автомобильным дорогам регионального или межмуниципального значения.

Полагаем, что вышеуказанные функции целесообразно **включить в полномочия Правительства Пермского края либо Министерства транспорта Пермского края.**

6. Статьей 15 Федерального закона № 443-ФЗ определены права общественных объединений, для защиты прав и законных интересов граждан, участвующих в дорожном движении, в целях объединения коллективных усилий членов этих объединений для повышения эффективности организации дорожного движения в соответствии с их уставами.

В частности, такие объединения имеют право в установленном законодательством Российской Федерации порядке:

- вносить в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации, уполномоченные в области организации дорожного движения, предложения по осуществлению мероприятий по организации дорожного движения и совершенствованию технических регламентов, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области организации дорожного движения;

- проводить исследования причин и обстоятельств недостаточного обеспечения эффективности организации дорожного движения.

Отметим, что **возможность участия общественных объединений** в осуществлении мероприятий по организации дорожного движения в Пермском крае в законопроекте **не урегулирована.**

Анализ регионального законодательства показал, что вопрос привлечения общественных объединений к участию в осуществлении мероприятий по организации дорожного движения законами Республики Коми, Самарской и Архангельской областей закреплен в полномочиях исполнительных органов государственной власти. При этом в законе Архангельской области детализированы формы такого участия, установлена возможность оказания государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, участвующим в осуществлении мероприятий по организации дорожного движения.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная