



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О перераспределении отдельных полномочий между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа в области осуществления дорожной деятельности»

16.09.2022

№ 100-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 12.09.2022 № 1942-22/07 на основании проекта закона, направленного с письмом губернатора Пермского края Махонина Д.Н. от 12.09.2022 № 01-69-1015.

Законопроектом предлагается *перераспределить между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа* полномочия в области осуществления дорожной деятельности, в частности отнести к полномочиям органов государственной власти Пермского края (Правительства Пермского края и (или) уполномоченного Правительством Пермского края исполнительного органа государственной власти Пермского края) полномочия органов местного самоуправления *Пермского городского округа* по выполнению работ по *содержанию автомобильных дорог местного значения (в том числе работ по содержанию трамвайных путей, расположенных на обособленном или совмещенном дорожном полотне), входящих в состав улично-дорожной сети центрального планировочного района Пермского городского округа*, границы которого определены в соответствии с Генеральным планом Пермского городского округа, за исключением содержания указанных автомобильных дорог в период выполнения органами местного самоуправления Пермского городского округа работ по их ремонту, капитальному ремонту и реконструкции, а также решения иных вопросов местного значения в границах указанных автомобильных дорог.

Указанные полномочия предлагается перераспределить *с 01.01.2023 на неопределенный срок*.

Полномочия по содержанию автомобильных дорог центрального планировочного района города Перми планируется осуществлять силами краевого государственного бюджетного учреждения «Управление автомобильных дорог и транспорта Пермского края» (далее - КГБУ «УАДиТ»).

Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту для обеспечения реализации органами государственной власти Пермского края перераспределяемых полномочий *из бюджета Пермского края в 2023-2025 гг.* потребуется **3 291 049,8 тыс.рублей**, в том числе КГБУ «УАДиТ»:

- в 2023 году - 1 100 729,0 тыс.рублей;
- в 2024 году - 1 095 160,4 тыс.рублей;
- в 2025 году - 1 095 160,4 тыс.рублей.

При этом предполагается увеличение штатной численности КГБУ «УАДиТ на **698 штатных единиц**, в том числе:

- 25 чел. - административно-управленческий персонал;
- 673 чел. - водители, дорожные и ремонтные рабочие, сварщики, диспетчеры и др.

В связи с указанным увеличением штатной численности предполагается увеличение фонда оплаты труда на 2023-2025 гг. на 1 557 195,9 тыс.рублей (по 519 065,3 тыс.рублей ежегодно), а также единовременные расходы в 2023 году для организации новых рабочих мест в сумме 5 568,5 тыс.рублей.

Отметим, что в проекте закона «О внесении изменений в Закон Пермского края «О бюджете Пермского края на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»¹ запланировано увеличение расходов краевого бюджета по основному мероприятию «Приведение в нормативное состояние автомобильных дорог» подпрограммы «Совершенствование и развитие сети автомобильных дорог Пермского края» государственной программы Пермского края «Развитие транспортной системы», в том числе:

- на 2023 год - на 1 443 738,4 тыс.рублей (в том числе 1 100 729,0 тыс.рублей – на содержание автомобильных дорог местного значения, входящих в состав улично-дорожной сети центрального планировочного района г. Перми (аренда техники, фонд оплаты труда, горюче-смазочные материалы, текущий ремонт проезжей части, затраты на вывоз снега и утилизацию отходов, на реагенты, прочие работы в летний период, прочие затраты) и 343 009,4 тыс.рублей - на осуществление лизинговых платежей по договору приобретения коммунальной дорожной техники КГБУ «УАДиТ» для содержания указанных автомобильных дорог);
- в 2024 году - на 1 438 169,4 тыс.рублей (1 095 160,0 тыс.рублей и 343 009,4 тыс.рублей, соответственно)².

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что принятие представленного проекта закона направлено на повышение эффективности и качества автомобильных дорог центрального планировочного района города Перми, обеспечение бесперебойного, безопасного и удобного движения

¹ Внесен на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края с письмом губернатора Пермского края от 22.08.2022 № 01-69-928.

² Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту закона «О внесении изменений в Закон Пермского края «О бюджете Пермского края на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

транспорта по данным автомобильным дорогам в течение всего года, а также на повышение контроля качества работ по их содержанию.

Оценивая актуальность предлагаемых в законопроекте изменений, отметим следующее.

1. Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 257-ФЗ) **осуществление дорожной деятельности** в отношении автомобильных дорог **местного значения** отнесено **к полномочиям органов местного самоуправления**.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 257-ФЗ к **дорожной деятельности** отнесена деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и **содержанию** автомобильных дорог.

Содержание автомобильных дорог, в свою очередь, представляет собой комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения. Конкретный перечень работ, которые входят в состав работ по содержанию автомобильных дорог, установлен Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 16.11.2012 № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог».

Таким образом, содержание автомобильных дорог - это часть дорожной деятельности, полномочие по осуществлению которой отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

2. Федеральным законодательством предусмотрена возможность **перераспределения полномочий** между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Так, Согласно ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Аналогичная норма содержится и в ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), в соответствии с которой законами субъекта Российской Федерации

в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В развитие указанных норм Федерального закона № 414-ФЗ и Федерального закона № 131-ФЗ статьей 13.2 Федерального закона № 257-ФЗ полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области осуществления дорожной деятельности, установленные данным Федеральным законом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

При этом *не допускается* отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации ряда полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, определяющих властный публично-правовой статус муниципальных образований (полномочий по управлению муниципальной собственностью, формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, и др.).

Таким образом, полномочия в области осуществления дорожной деятельности к числу таких полномочий не относятся, следовательно, *могут быть перераспределены* между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа.

Перераспределение полномочий допускается *на срок* не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу *с начала очередного финансового года*.

3. Согласно ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, а также ст. 11 Устава города Перми *к вопросам местного значения Пермского городского округа* относятся, в том числе *дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах Пермского городского округа* и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах Пермского городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В настоящее время функции в сфере организации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах города

Перми выполняет департамент дорог и благоустройства администрации города Перми³.

В представленном проекте закона предлагается перераспределить полномочия органов местного самоуправления Пермского городского округа по содержанию автомобильных дорог местного значения, входящих в состав улично-дорожной сети **центрального планировочного района Пермского городского округа**, границы которого определены в соответствии с Генеральным планом Пермского городского округа.

В соответствии с Генеральным планом города Перми⁴ **центральный планировочный район** – это территория центральной части города, в состав которой входят следующие СТН (стандартные территории нормирования благоприятных условий жизнедеятельности населения)⁵:

А - городской центр;

Б1 - Комсомольский проспект;

Б2 - улица Ленина (запад);

Б3 - Разгуляй;

Б4 - Крисанова-Окулова;

Б5 - Данилиха-Мильчакова;

В1- Елькина;

В2- Чернышевского.

Отметим, что с 01.01.2021 Министерство по управлению имуществом и градостроительной деятельности Пермского края осуществляет полномочия органов местного самоуправления Пермского городского округа в области градостроительной деятельности, перераспределенные в соответствии с Законом Пермского края от 07.12.2020 № 603-ПК «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа и о внесении изменений в Закон Пермского края «О градостроительной деятельности в Пермском крае», в том числе принимает решения о подготовке проекта генерального плана Пермского городского округа, о внесении в него изменений, осуществляет подготовку генерального плана Пермского городского округа, внесение в него изменений, за исключением полномочий по организации и проведению общественных обсуждений или публичных слушаний.

В рамках перераспределенных полномочий Министерством по управлению имуществом и градостроительной деятельности

³ Решение Пермской городской Думы от 25.06.2019 № 141 «О департаменте транспорта администрации города Перми, о департаменте дорог и благоустройства администрации города Перми и о признании утратившими силу отдельных решений Пермской городской Думы».

⁴ Утвержден Решением Пермской городской Думы от 17.12.2010 № 205 (ред. от 17.11.2021, с изм. от 27.07.2022).

⁵ https://permgplan.ru/wp-content/uploads/2021/10/Karta_1._Funkcionalnyje_zony.pdf.

*Пермского края*⁶ подготовлен проект внесения изменений в Генеральный план города Перми⁷.

Законопроектом также предусмотрено, что **перечень автомобильных дорог**, входящих в состав улично-дорожной сети центрального планировочного района Пермского городского округа, будет **устанавливаться постановлением Правительства Пермского края**.

4. **Анализ законодательства субъектов Российской Федерации** показал, что с момента вступления в силу Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым была предусмотрена возможность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, более 60 субъектов Российской Федерации приняли региональные законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Законами субъектов Российской Федерации перераспределяются полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере градостроительной деятельности, земельных отношений, в сфере организации и предоставления транспортных, коммунальных услуг и др.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере осуществления дорожной деятельности перераспределены в пользу региональных органов государственной власти законами лишь **9 субъектов Российской Федерации**.

Отметим, что **состав и детализация** перераспределяемых полномочий в данной сфере варьирует в различных субъектах. Так, Законом Ненецкого автономного округа перераспределены полномочия в сфере дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов (за исключением содержания междворовых проездов) и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законом Курской области перераспределены полномочия в части установки, замены, демонтажа и содержания технических средств организации дорожного движения на автомобильных дорогах общего пользования местного

⁶ На основании приказа Министерства от 26.05.2021 № 31-02-1-4-771 «О подготовке проекта внесения изменений в Генеральный план города Перми, утвержденный решением Пермской городской Думы от 17 декабря 2010 г. № 205, проекта внесения изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26 июня 2007 г. № 143».

⁷<https://migd.permkrai.ru/test/gradostroitel'naya-deyatelnost-goroda-permi-test/generalnyy-plan-goroda-permi/vneseniya-izmeneniy-v-gp>.

значения⁸. Аналогичные полномочия перераспределяются законами Тверской области⁹, Республики Коми¹⁰, Новгородской области¹¹.

В Смоленской области¹² перераспределены полномочия органов местного самоуправления по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, в Республике Крым¹³ из указанного перечня исключено полномочие по содержанию автомобильных дорог, в Чувашской Республике¹⁴ перераспределяются полномочия по проектированию, строительству, реконструкции автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Законом Тверской области¹⁵ перераспределены полномочия по проектированию автомобильных дорог общего пользования местного значения - конкретных объектов капитального строительства.

В различных субъектах Российской Федерации полномочия перераспределяются как от *всех* муниципальных образований, находящихся на территории субъекта Российской Федерации (Курская, Томская, Новгородская области, республики Коми, Крым, Чувашская Республика, Ненецкий автономный округ), так и от *отдельных* муниципальных образований, поименованных в законе субъекта Российской Федерации (Смоленская и Томская области).

Отметим, что законами субъектов Российской Федерации устанавливаются различные *сроки*, на которые перераспределяются полномочия в сфере дорожной деятельности:

⁸ Закон Курской области от 14.12.2020 № 110-ЗКО «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Курской области и органами государственной власти Курской области в области осуществления дорожной деятельности».

⁹ Закон Тверской области от 25.12.2019 № 98-ЗО «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области и органами государственной власти Тверской области по содержанию автомобильных дорог местного значения».

¹⁰ Закон Республики Коми от 21.12.2021 № 146-РЗ «О перераспределении отдельных полномочий в области осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения между органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Коми и органами государственной власти Республики Коми».

¹¹ Областной закон Новгородской области от 25.11.2016 № 33-ОЗ «О перераспределении некоторых полномочий по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения между органами местного самоуправления Новгородской области и органами государственной власти Новгородской области».

¹² Закон Смоленской области от 21.04.2022 № 25-з «О перераспределении полномочий в сфере осуществления дорожной деятельности между органами местного самоуправления города Смоленска и органами государственной власти Смоленской области».

¹³ Закон Республики Крым от 30.10.2020 № 122-ЗРК/2020 «О перераспределении отдельных полномочий в области осуществления дорожной деятельности (по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту автомобильных дорог) между органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым и органами государственной власти Республики Крым».

¹⁴ Закон Чувашской Республики от 29.12.2015 № 84 «О перераспределении полномочий в области дорожной деятельности по проектированию, строительству, реконструкции автомобильных дорог общего пользования местного значения между органами местного самоуправления городских, сельских поселений, муниципальных районов и муниципальных округов Чувашской Республики и органами государственной власти Чувашской Республики».

¹⁵ Закон Томской области от 25.12.2019 № 149-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий по осуществлению дорожной деятельности в части проектирования автомобильных дорог общего пользования местного значения - объектов капитального строительства муниципальной собственности между органами местного самоуправления муниципального образования «Город Томск» и органами государственной власти Томской области».

- на 3 года полномочия перераспределяются Законом Томской области;
- на 5 лет - законами Курской, Смоленской областей, Ненецкого автономного округа, Республики Крым;
- 8-летний срок исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере дорожной деятельности определен законом Новгородской области;
- на 10 лет полномочия перераспределяются в Республике Коми и Чувашской Республике;
- на неограниченный срок, но не менее срока полномочий Законодательного Собрания - в Тверской области.

Министерство юстиции Российской Федерации в своем письме от 11.07.2018 № 08-91730/18 отмечает, что перераспределение полномочий согласно позиции Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления является институтом временного осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, отнесенных к их компетенции федеральным законом, при этом полномочия по решению вопросов местного значения, осуществление которых возложено законами субъекта Российской Федерации

на органы государственной власти субъекта Российской Федерации, не становятся их собственными полномочиями.

По законопроекту отметим следующие **проблемные моменты**.

1. В соответствии с проектом закона предлагается перераспределить полномочия Пермского городского органа по содержанию автомобильных дорог местного значения (в том числе работ по содержанию трамвайных путей, расположенных на обособленном или совмещенном дорожном полотне), входящих в состав улично-дорожной сети центрального планировочного района Пермского городского округа, границы которого определены в соответствии с **Генеральным планом Пермского городского округа**.

В настоящее время на территории города Перми действует **Генеральный план города Перми**, утверждённый Решением Пермской городской Думы от 17.12.2010 № 205 (ред. от 17.11.2021, с изм. от 27.07.2022). Следовательно, считаем некорректной ссылку в тексте закона на Генеральный план Пермского городского округа.

2. В законопроекте предлагается установить исключение, в соответствии с которым не перераспределяются полномочия по содержанию автомобильных дорог местного значения, входящих в состав улично-дорожной сети центрального планировочного района города Перми, в период выполнения органами местного самоуправления Пермского городского округа работ по их ремонту, капитальному ремонту и реконструкции, а также **решения иных вопросов местного значения** в границах указанных автомобильных дорог. Считаем, что отсутствие конкретизации иных вопросов местного значения, при решении которых органы местного самоуправления Пермского городского

округа самостоятельно выполняют полномочия по содержанию автомобильных дорог, входящих в центральный планировочный район города Перми, может привести к неоднозначной правоприменительной практике.

Таким образом, с учетом устранения указанных проблемных моментов считаем принятие проекта закона **актуальным**. В качестве **положительных последствий** принятия законопроекта отметим предполагаемое повышение качества содержания автомобильных дорог центрального планировочного района города Перми, и как следствие, обеспечение безопасности дорожного движения на данных дорогах.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная