



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»<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup>.

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

---

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

<sup>2</sup> 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 Перми<sup>3</sup>.

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 Перми<sup>4</sup> **центральный планировочный район** – это территория центральной части города, в состав которой входят следующие СТН (стандартные территории нормирования благоприятных условий жизнедеятельности населения)<sup>5</sup>:

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*

<sup>3</sup> 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».

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

<sup>5</sup> [https://permgplan.ru/wp-content/uploads/2021/10/Karta\\_1.\\_Funkcionalnyje\\_zony.pdf](https://permgplan.ru/wp-content/uploads/2021/10/Karta_1._Funkcionalnyje_zony.pdf).

*Пермского края*<sup>6</sup> подготовлен проект внесения изменений в Генеральный план города Перми<sup>7</sup>.

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

---

<sup>6</sup> 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».

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

значения<sup>8</sup>. Аналогичные полномочия перераспределяются законами Тверской области<sup>9</sup>, Республики Коми<sup>10</sup>, Новгородской области<sup>11</sup>.

В Смоленской области<sup>12</sup> перераспределены полномочия органов местного самоуправления по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, в Республике Крым<sup>13</sup> из указанного перечня исключено полномочие по содержанию автомобильных дорог, в Чувашской Республике<sup>14</sup> перераспределяются полномочия по проектированию, строительству, реконструкции автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Законом Тверской области<sup>15</sup> 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:

<sup>8</sup> 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».

<sup>9</sup> 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».

<sup>10</sup> 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».

<sup>11</sup> 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».

<sup>12</sup> 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».

<sup>13</sup> 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».

<sup>14</sup> 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».

<sup>15</sup> 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