

Попова А.В.

Студент

2 курс, очная форма обучения уровня магистратуры

по специальности «Юриспруденция»

Волго-Вятский институт (филиал) Университета

имени О.Е.Кутафина (МГЮА)

Россия, г. Киров

**ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ «ДОРОЖНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ» МЕЖДУ
МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ И ОРГАНАМИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

***Аннотация:** Статья посвящена исследованию механизма перераспределения полномочий по использованию автомобильных дорог и организации дорожной деятельности. Автором вынесены на рассмотрение проблемы применения норм на практике в ряде субъектов Российской Федерации. В статье поднимается проблема разграничения и перераспределения полномочий на основе анализа регионального законодательства. Автором рассмотрена практика применения законодательных новелл по вопросу правового статуса федеральных территорий.*

***Ключевые слова:** автомобильные дороги; дорожная деятельность; региональные органы власти; полномочия; перераспределение; федеральная территория.*

***Annotation:** The article is devoted to the study of the mechanism of redistribution of responsibility for the use of highways and the organization of road activities. The author has taken measures to preserve the problem of application of*

norms in a number of constituent entities of the Russian Federation. The article raises the problem of delimitation and redistribution of powers based on an analysis of regional legislation. The author examines the practice of applying legislative innovations on the issue of legal requirements of federal territories.

Key words: *highways; road activities; regional authorities; power; redistribution; federal territory.*

На сегодняшний день по официальным данным Министерства юстиции Российской Федерации нормативные правовые акты о перераспределении полномочий приняты в более чем 60 субъектов Российской Федерации и затрагивают 4,7 тысяч муниципальных образований¹.

Несмотря на то, что институт перераспределения полномочий в последние годы устоялся в российском праве, правоприменители сталкиваются с проблемами законодательного регулирования правоотношений, сложившихся в процессе перераспределения полномочий по использованию автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности.

В первую очередь, отметим, что положения ФЗ № 414 и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) содержат в себе различные подходы в отношении перераспределения полномочий.

Так, в части 1.2 статьи 17 ФЗ № 131 предусмотрена оговорка, в соответствии с которой перераспределение полномочий допустимо только в случаях, установленных федеральными законами. Соответственно, можно сделать вывод о наличии темпоральной коллизии, поскольку ФЗ № 414 указанной оговорки не содержит.

¹ Статистика. – Текст : электронный // Министерство юстиции Российской Федерации : официальный сайт. – 2023. – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/statistic/> (дата обращения: 11.03.2024).

Важно подчеркнуть, что ранее ФЗ № 131 не содержал указанную ограничительную оговорку, вследствие чего в правовой доктрине подвергался критике институт перераспределения полномочий, который зачастую применялся «произвольно» в различных сферах общественных отношений, независимо от того, предусмотрено перераспределение полномочий в конкретном федеральном законе или нет².

На наш взгляд, указанная коллизия может быть устранена путем приведения положений ФЗ № 414 в соответствие с нормой, закрепленной в ФЗ № 131, согласно которой перераспределение полномочий возможно только в случаях, установленных федеральными законами.

Соответственно, в том случае, когда в федеральном законе отсутствуют положения о перераспределении полномочий между органами власти, перераспределение полномочий недопустимо. Данная позиция устоялась и в судебной практике высших судебных инстанций³. К примеру, в Определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.01.2018 № 56-АПГ17-22 суд признал незаконным перераспределение полномочий в сфере благоустройства, поскольку федеральное законодательство не предусматривает перераспределение полномочий в указанной сфере общественных отношений⁴.

² Сергеев, А. А. Разграничение полномочий и расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / А. А. Сергеев. - Текст : электронный // Московский юридический журнал. - 2020. - №4. - С. 55-64. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razgranichenie-polnomochiy-i-rashodnyh-obyazatelstv-organov-gosudarstvennoy-vlasti-subektov-rossiyskoj-federatsii-i-organov> (дата обращения: 12.03.2024).

³ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2016 № 56-АПГ16-17 «Об оставлении без изменения решения Приморского краевого суда от 12.05.2016, которым удовлетворено заявление о признании недействующими пунктов 6, 19, 20 части 1, пунктов 4, 6, 19, 20 части 3 статьи 2 Закона Приморского края от 18.11.2014 № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.01.2018 № 56-АПГ17-22 «О признании недействующим пункта 1 части 1 статьи 2 Закона Приморского края от 18.11.2014 № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Необходимо отметить, что в сфере дорожной деятельности вопрос о перераспределении полномочий урегулирован законодательно: правовые нормы сосредоточены в статье 13.2 ФЗ № 257, а также статье 2 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵.

В юридической доктрине, как правило, устоялось мнение о том, что перераспределение полномочий предполагает изъятие полномочий у органов местного самоуправления и отнесение их к полномочиям органов власти субъекта РФ (передача полномочий «снизу вверх»). Е. В. Лунгу, Е. Ю. Шагойко в своих государственно-правовых исследованиях обращают внимание на наметившуюся тенденцию в перераспределении полномочий с местного на региональный уровень в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности⁶. С. М. Зубарев, выражая аналогичную позицию, также констатирует, что единое мнение относительно результативности перераспределения полномочий между органами власти в науке не выработано⁷.

Анализ законодательных актов регионального уровня, содержащих в себе нормы о перераспределении полномочий, позволяет сделать вывод о широком применении модели перераспределения полномочий «снизу вверх»,

⁵ Российская Федерация. Законы. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон : [принят Государственной думой 30 июня 2015 года : одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года]. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.07.2015 - № 29 (часть 1). – Ст. 4346.

⁶ Лунгу, Е. В. Конституционные правоотношения и государственно-правовые отношения: особенности методов реализации / Е. В. Лунгу. - Текст : электронный // Lex russica. - 2019. - №10. – С. 63-70. - URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.155.10.063-070> (дата обращения: 04.03.2024). / Шагойко, Е. Ю. К проблеме перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации / Е. Ю. Шагойко. - Текст : электронный // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 10. - С. 71-75. - URL: <http://131fz.ranepa.ru/page/258> (дата обращения: 04.03.2024).

⁷ Зубарев, С. М. К вопросу Об огосударствлении местного самоуправления / С. М. Зубарев. - Текст : электронный // Lex Russica. - 2018. - №12 (145). - С. 83-89. URL: https://lexrussica.msal.ru/jour/article/view/643?locale=ru_RU (дата обращения: 04.03.2024).

согласно которой на органы власти субъекта РФ возлагаются полномочия органов местного самоуправления.

Для примера, 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» исполнительные органы власти Курской области, которым Губернатор делегирует осуществление полномочий по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, выполняют данные полномочия органов местного самоуправления городских округов, городских поселений, муниципальных районов Курской области⁸.

Вызывает научный интерес разновидность передаваемых органам власти субъектов РФ полномочий. Анализ принимаемых законов позволяет сделать вывод о том, что чаще всего «передаются полномочия» по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог⁹.

Однако встречаются и более узкие по своему характеру полномочия, передаваемые органам власти субъектов РФ. В частности, в последнее время все более актуален на государственном уровне вопрос о развитии регионов с помощью системы национальных проектов. Однако на практике органы местного самоуправления зачастую сталкиваются с определенными трудностями в процессе реализации проектных мероприятий.

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» [принят Курской областной думой 11 декабря 2020 года]. // Курская правда. – 22.12.2020. – № 153.

⁹ 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» [принят Смоленской областной Думой 21 апреля 2022 года]. // Смоленская газета. – 21.04.2022. – № 670.

Так, например, в Кировской области при реализации местными органами полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (в рамках проведения мероприятий по реализации Национального проекта «Безопасные качественные дороги» возникла кризисная ситуация, связанная с сокращением муниципальных маршрутов (в 17 из 33 муниципальных образований Кировской области), что привело к увеличению продолжительности временных интервалов между рейсами общественного транспорта¹⁰. Таким образом, при реализации полномочий органы власти местного уровня столкнулись с существенными трудностями, для преодоления которых, на наш взгляд, эффективным механизмом является передача полномочий региональным органам власти.

Как, например, поступили органы государственной власти Владимирской области, которые, согласно положениям Закона Владимирской области от 29.12.2022 № 150-ОЗ «О перераспределении полномочий в области осуществления дорожной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Владимирской области и исполнительными органами Владимирской области», осуществили передачу полномочий органов местного самоуправления муниципального образования город Владимир Владимирской области по установке и содержанию элементов интеллектуальных транспортных систем переданы уполномоченному исполнительному органу власти регионального уровня на период реализации Национального проекта «Безопасные качественные дороги».

Таким образом, исследование регионального законодательства позволяет говорить о широком распространении механизма передачи

¹⁰ Постановление Правительства Кировской области от 29.01.2024 № 23-П «Об Утверждении Государственной Программы Кировской Области «Развитие Транспортной Системы»» // «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). – 02.02.2024. – № 4300202402020001.

полномочий по использованию автомобильных дорог и организации дорожной деятельности по модели «снизу-вверх» в субъектах Российской Федерации.

Немаловажно обратить внимание в том числе и на проблему, связанную с перераспределением полномочий в рамках федеральной территории, которая обладает особым процессуальным статусом. В правовой доктрине отсутствуют мнения относительно того, возможно ли говорить о передаче полномочий, когда вопрос касается территории с особым правовым статусом. В настоящее время законом предусмотрен «договорный механизм возвращения» субъекту Российской Федерации полномочий в сфере дорожной деятельности на федеральной территории. Однако данное возвращение полномочий региональным органам власти на федеральной территории «Сириус» было осуществлено в рамках утвержденного Соглашения от 30.12.2021 № 27/7-ДС-ФТ «О передаче полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» министерству транспорта и дорожного хозяйства Краснодарского края». В результате министерству транспорта и дорожного хозяйства Краснодарского края были переданы полномочия органов публичной власти федеральной территории «Сириус» по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения; осуществлению регионального государственного контроля на транспорте и иным предусмотренным соглашением полномочий. На наш взгляд, в данном случае допустимо говорить все о том же соглашении о передаче полномочий, в котором определяются условия и порядок осуществления переданных полномочий.

Подытоживая сказанное, необходимо сформулировать вывод о том, что в федеральном законодательном регулировании перераспределения полномочий в сфере дорожной деятельности:

– встречаются правовые коллизии, а именно: необходимо привести в соответствие положения ФЗ № 414 с нормой, закрепленной в ФЗ № 131, согласно которой перераспределение полномочий возможно только в случаях, установленных федеральными законами;

– преобладает несовершенство условий реализации, отсутствие ясности относительно возможности перераспределения полномочий от региональных органов к органам местного самоуправления. Полагаем, устранение указанных проблем возможно посредством совершенствования федерального законодательства и практики его применения;

– в правовой доктрине, на практике не сложилось единого мнения относительно передачи полномочий от органов управления федеральной территории к органам власти субъектов РФ.

Библиографический список:

1. Статистика. – Текст : электронный // Министерство юстиции Российской Федерации : официальный сайт. – 2023. – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/statistic/> (дата обращения: 11.03.2024).

2. Сергеев, А. А. Разграничение полномочий и расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / А. А. Сергеев. - Текст : электронный // Московский юридический журнал. - 2020. - №4. – С. 55-64. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razgranichenie-polnomochiy-i-rashodnyh-obyazatelstv-organov-gosudarstvennoy-vlasti-subektov-rossiyskoy-federatsii-i-organov> (дата обращения: 12.03.2024).

3. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2016 № 56-АПГ16-17 «Об оставлении без изменения решения Приморского краевого суда от 12.05.2016, которым удовлетворено заявление

о признании недействующими пунктов 6, 19, 20 части 1, пунктов 4, 6, 19, 20 части 3 статьи 2 Закона Приморского края от 18.11.2014 № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.01.2018 № 56-АПГ17-22 «О признании недействующим пункта 1 части 1 статьи 2 Закона Приморского края от 18.11.2014 № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Российская Федерация. Законы. Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон : [принят Государственной думой 30 июня 2015 года : одобрен Советом Федерации 8 июля 2015 года]. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.07.2015 - № 29 (часть 1). – Ст. 4346.

6. Лунгу, Е. В. Конституционные правоотношения и государственно-правовые отношения: особенности методов реализации / Е. В. Лунгу. - Текст : электронный // Lex russica. - 2019. - №10. – С. 63-70. - URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2019.155.10.063-070> (дата обращения: 04.03.2024). / Шагойко, Е. Ю. К проблеме перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной

власти субъекта Российской Федерации / Е. Ю. Шагойко. - Текст : электронный // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 10. - С. 71-75. - URL: <http://131fz.ranepa.ru/page/258> (дата обращения: 04.03.2024).

7. Зубарев, С. М. К вопросу Об огосударствлении местного самоуправления / С. М. Зубарев. - Текст : электронный // Lex Russica. - 2018. - №12 (145). - С. 83-89. URL: https://lexrussica.msal.ru/jour/article/view/643?locale=ru_RU (дата обращения: 04.03.2024).

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» [принят Курской областной думой 11 декабря 2020 года]. // Курская правда. – 22.12.2020. – № 153.

9. Закон Смоленской области от 21.04.2022 № 25-3 «О перераспределении полномочий в сфере осуществления дорожной деятельности между органами местного самоуправления города Смоленска и органами государственной власти Смоленской области» [принят Смоленской областной Думой 21 апреля 2022 года]. // Смоленская газета. – 21.04.2022. – № 670.

10. Постановление Правительства Кировской области от 29.01.2024 № 23-П «Об Утверждении Государственной Программы Кировской Области «Развитие Транспортной Системы»» // «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). – 02.02.2024. – № 4300202402.