

# ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ НОРМАТИВНЫМИ ПРАВОВЫМИ АКТАМИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ АВТОТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

**Андреев Сергей Викторович**

Соискатель, научный консультант, АНО «НИИ  
государствоведения и местного самоуправления»  
5144861@gmail.com

**FEATURES OF REGULATION  
BY REGIONAL AND MUNICIPAL  
REGULATORY LEGAL ACTS  
OF INTERACTION OF PUBLIC  
AUTHORITIES IN THE FIELD  
OF ORGANIZATION OF TRANSPORT  
SERVICES TO THE POPULATION**

**S. Andreev**

*Summary.* This article analyzes regional laws and municipal normative legal acts regulating social relations that arise in the process of activity of state authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies in the sphere of organization of transport services to the population.

*Keywords:* Constitution, public authorities, law, municipal normative legal act, interaction, organization of transport services to the population, organization of traffic.

*Аннотация.* В настоящей статье анализируются региональные законы и муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения.

*Ключевые слова:* конституция, органы публичной власти, закон, муниципальный нормативный правовой акт, взаимодействие, организация автотранспортного обслуживания населения, организация дорожного движения.

**О**рганы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления придают большое значение собственному правовому регулированию организации транспортного обслуживания населения. Об этом свидетельствует создание достаточно устойчивой нормативной базы такой деятельности, в основе которой находятся региональные законы по вопросам организации транспортного обслуживания населения. Первоначальным основанием для их издания является статья 73 Конституции РФ, согласно которой вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам их совместного ведения, субъекты России обладают всей полнотой государственной власти. Проявлением этой власти является принятие собственных законов и других нормативных правовых актов, имеющих общеобязательную силу на территории соответствующих субъектов Российской Федерации. Такие законы принимают все субъекты Российской Федерации. Они являются комплексными

законами, регулируемыми не только организацию автомобильных перевозок пассажиров, но и перевозки пригородным железнодорожным транспортом и водным транспортом, что соответствует компетенции субъектов Российской Федерации. Достаточно широко эта деятельность регулируется Законом Московской области от 14 декабря 2005 года «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области».[1] Закон регулирует отношения, связанные с организацией транспортного обслуживания населения автомобильным и городским наземным электрическим транспортом, а также железнодорожным, водным транспортом на территории Московской области в пределах ее компетенции как субъекта Российской Федерации. Закон принят в целях удовлетворения потребностей населения в транспортных услугах и установления правовых основ организации транспортного обслуживания. Его основная часть посвящена правовому регулированию организации регулярных перевозок автомобильным и городским

наземным электрическим транспортом. Это вполне естественно, так как эти виды транспорта общего пользования наиболее востребованы населением и обеспечивают перевозки во все населенные пункты Московской области. В данном законе дифференцированно определен порядок обеспечения транспортного обслуживания по регулярным автобусным маршрутам. В нем установлено, что в границах одного поселения по муниципальным маршрутам перевозки обеспечиваются органом местного самоуправления соответствующего поселения. В границах муниципального района или городского округа эту деятельность осуществляют соответственно районные, окружные городские органы местного самоуправления. По межмуниципальным маршрутам организацию регулярных перевозок автомобильным и городским наземным электрическим транспортом осуществляют органы государственной власти Московской области. Такая конкретизация представляется целесообразной, так как в этом случае четко определяются зоны ответственности государственных и муниципальных органов.

Заметной особенностью анализируемого закона Московской области является то, что в нем на органы местного самоуправления возложена обязанность определить уполномоченный орган и (или) должностное лицо для осуществления этой деятельности и наделить его необходимыми полномочиями с учетом статьи 8 Закона Московской области «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области». В ней установлено, что уполномоченный орган местного самоуправления должен иметь следующие полномочия:

- ◆ определение потребностей населения в перевозке пассажиров и багажа, установление объема транспортных услуг для удовлетворения потребностей населения в перевозках;
- ◆ организация конкурсов на право заключения договоров на выполнение перевозок по муниципальным маршрутам;
- ◆ осуществление разработки и реализации мероприятий по строительству и обустройству объектов транспортной инфраструктуры в муниципальном образовании.

Ориентация органов местного самоуправления на создание специализированной структуры, обеспечивающей реализацию выше названных полномочий, не вызывает возражения. В то же время функционирование любого, в том числе и уполномоченного органа в сфере транспортного обслуживания населения связано с определенными материальными затратами. Следовательно, определяя полномочия органа местного самоуправления, региональный законодатель понуждает его расходовать средства местного бюджета. Однако в анализируемом законе не содержатся положения об источниках финансирования этих полномочий. Такое взаи-

модействие органов государственной власти и органов местного самоуправления Московской области вряд ли целесообразно. Следует также отметить, что самостоятельность органов местного самоуправления в определенной степени ограничена установлением обязанности учета ими мнения Правительства Московской области при решении вопросов открытия, изменения и закрытия муниципальных маршрутов, а также по вопросам допуска перевозчиков к транспортному обслуживанию населения по муниципальным маршрутам. Возложение на эти органы такой обязанности представляется оправданным, так как муниципальные маршруты движения автобусов общего пользования взаимосвязаны с межмуниципальными и региональными маршрутами. Этим обусловлена необходимость согласования решений органов местного самоуправления по указанным вопросам с исполнительными органами власти Московской области. Но, судя по содержанию рассматриваемого закона, такое согласование не является добровольным актом для органов местного самоуправления, а их обязанностью.

Взаимодействию органов государственной власти Московской области и Подмосковных органов местного самоуправления посвящено специальное постановление Правительства Московской области от 26 декабря 2014 года № 1156/51.[2] Его анализ показал, что вопросы взаимодействия между государственными и муниципальными органами не основываются на принципе равноправия сторон. Утвержденный указанным Постановлением порядок является императивным документом, определяющим особенности контроля за органами местного самоуправления Московской области стороны уполномоченного областного органа государственной власти. Это подтверждается обязанностью органов местного самоуправления направлять в уполномоченный орган государственной власти Подмосковья проекты своих решений, принятие которых обусловлено необходимостью создания условий для предоставления транспортных услуг населению, а также проекты решений по вопросам открытия, изменения и закрытия муниципальных маршрутов и доступа перевозчиков к транспортному обслуживанию населения по муниципальным маршрутам. При этом, кроме самих проектов решений по указанным вопросам, которые должны разрабатываться на основании типовых форм проектов решений, утвержденных уполномоченным органом государственной власти, необходимо представлять ему копию заявки на открытие (изменение) маршрута, различные справки, характеризующие работу перевозчиков и состояние дорог, проект распоряжения органа местного самоуправления о проведении открытого аукциона на право заключения муниципального контракта на оказание перевозочных услуг по маршрутам регулярных перевозок по регулируемым тарифам и ряд других документов. Такой подход к организации взаимодействия в транспортной сфере, пожалуй, следу-

ет расценивать как достаточно жесткую форму контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны областного уполномоченного органа государственной власти. По нашему мнению, органы государственной власти должны создавать условия для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов, отнесенных к их компетенции, будет в полной мере соответствовать концепции развития местного самоуправления.

Анализ законов других субъектов Российской Федерации по вопросам организации транспортного обслуживания населения показал, что в их законах органам местного самоуправления предоставлена большая степень самостоятельности.[3] Предметом этих законов, как правило, являются вопросы организации межмуниципальных автобусных регулярных перевозок, перевозок пассажиров в легковом такси, а также пригородных перевозок железнодорожным транспортом. Органы местного самоуправления в таких законах упоминаются в связи с возложением на уполномоченные государственные органы обязанности согласовывать с ними вопросы открытия, изменения и закрытия межмуниципальных маршрутов. Такие статьи, к примеру, содержатся в соответствующих законах Тамбовской области и Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

Данный подход, на наш взгляд, позволяет органам местного самоуправления самостоятельно решать вопросы организации автотранспортного обслуживания населения муниципальных образований, что соответствует положениям Конституции РФ и федерального законодательства. В то же время, учитывая, что в границах конкретных муниципальных образований не всегда можно рационально решать вопросы автотранспортного обслуживания населения, целесообразно принятие законодательных актов, определяющих принципы, гарантии и формы взаимодействия государственных и муниципальных органов в этой сфере. Это позволило бы органам местного самоуправления более активно участвовать в такой деятельности, что положительно отражалось бы на транспортном обслуживании населения в соответствующих субъектах Российской Федерации.

Качество организации автотранспортного обслуживания населения во многом зависит и от степени развития придорожной транспортной инфраструктуры. Это учитывают законодатели ряда субъектов Российской Федерации, видя в функционировании объектов транспортной инфраструктуры дополнительные стимулы для создания комфортных условий для перевозки пассажиров. Так, в Законе Алтайского края от 12 сентября 2007 года № 91-СЗ «Об организации транспортного обслуживания населения в Алтайском крае» [4] установлено, что обслуживание пассажиров, включая продажу билетов на муниципаль-

ных маршрутах, осуществляется через автовокзалы и автостанции. При этом автовокзалы и автостанции включаются в состав указанных маршрутов в случае заключения их владельцами договоров об обеспечении перевозок пассажиров автотранспортом общего пользования с уполномоченными органами Алтайского края.

Законодатели ряда субъектов Российской Федерации вполне правомерно в качестве обязательного условия на участие в конкурсах на право осуществления пассажирских перевозок по регулярным маршрутам, требуют, чтобы между владельцами автовокзалов (автостанций) и перевозчиками пассажиров автобусами были заключены договоры об использовании придорожной инфраструктуры. Такая норма, к примеру, включена в закон Оренбургской области от 4 марта 2011 г. № 4326/1015-IV-03 «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в Оренбургской области».[5]

Договоры между указанными юридическими лицами региональные законодатели относят к публичным договорам. Например, в Вологодской области форма такого договора утверждается областным уполномоченным органом. Таким образом, обеспечивается его влияние на отношения между перевозчиком и владельцем автовокзала (автостанции), что, на наш взгляд, вполне целесообразно. В Сахалинской области это влияние осуществляется путем обязательного заключения договора между владельцами указанных объектов транспортной инфраструктуры и заказчиком перевозок, т.е. областным уполномоченным органом.

Деятельность органов местного самоуправления по организации автотранспортного обслуживания населения осуществляется не только на основе федерального и регионального законодательства. Они ориентируются и на собственные правовые акты, что представляется необходимым, так как в таких актах отражаются особенности регулирования деятельности по решению названного вопроса местного значения. Выборочный анализ муниципальной нормативной базы показал, что в уставах всех видов муниципальных образований отражены вопросы организации транспортного обслуживания населения. Соответствующие уставные нормы конкретизируются в правовых актах местных администраций муниципальных районов и городских округов. Например, постановлением администрации города Кулебаки Нижегородской области от 20 ноября 2013 года № 250-П утверждено Положение об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщениях на территории города Кулебаки Нижегородской области. В данном Положении определены его цели, в том числе удовлетворение потребностей населения города Кулебаки в транспортном

обслуживании, обеспечение равных прав и обязанностей граждан и юридических лиц при осуществлении пассажирских перевозок, а также установлены особенности стимулирования предпринимателей, участвующих в осуществлении пассажирских перевозок, правовые и организационные основы транспортного обслуживания населения на территории города Кулебаки.

В то же время анализ данного Положения показал, что статей, предназначенных для достижения названных выше целей в нем явно недостаточно. По существу, этот документ регулирует вопросы проведения открытых конкурсов на право осуществления перевозочной деятельности автомобильным транспортом на территории города Кулебаки, а также вопросы деятельности конкурсной комиссии и требования к ее членам. Такое содержание названного Положения свидетельствует, с одной стороны, о недостаточной квалификации его составителей, а с другой стороны, об отсутствии внешней методической помощи администрации города в подготовке проектов муниципальных правовых актов. По нашему мнению, такая помощь должна исходить не от региональных органов государственной власти, а от областных советов муниципальных образований. В этом случае в полной мере будет обеспечена самостоятельность городского местного самоуправления и возникнут условия для подготовки качественных правовых документов.

В связи с принятием 29 декабря 2017 года Федерального закона № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6] возникла потребность принятия региональных законов и муниципальных нормативных правовых актов по организации дорожного движения на подведомственных территориях.

Думается, что в региональных законах можно было бы детализировать полномочия органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации в сфере организации дорожного движения, предоставив им полномочия по определению основных направлений деятельности по организации дорожного движения на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения, принятию региональных целевых программ по этим вопросам, осуществлению контроля за деятельностью по организации дорожного движения на дорогах, определению нормативов финансовых затрат на работы по организации дорожного движения на региональных и межмуниципальных маршрутах, принятию решений о создании и об использовании на платной или бесплатной основе парковок, взаимодействия органов публичной власти на территории субъекта Российской Федерации в сфере организации дорожного движения.

В этих же законах следовало бы также конкретизировать сферу деятельности органов местного самоуправления по организации дорожного движения, как неотъемлемую часть деятельности по обеспечению организации транспортного обслуживания населения. Это позволит органам местного самоуправления расходовать средства местных бюджетов на осуществление мероприятий по организации дорожного движения. Кроме того, в предлагаемые законы целесообразно включить статьи определяющие формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере организации дорожного движения.

Подобные вопросы целесообразно регулировать в муниципальных нормативных правовых актах, адаптированных к соответствующим муниципальным образованиям. После их принятия будет сформирована полноценная правовая основа деятельности органов публичной власти регионального и муниципального уровней в сфере организации автотранспортного обслуживания населения, с учетом требований об организации дорожного движения и его безопасности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Бюллетень законодательного собрания Оренбургской области. 2011. 46-е заседание. Часть 2
2. Закон Оренбургской области от 4 марта 2011 года № 4326/1015-IV-03 «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в Оренбургской области» / Бюллетень Законодательного собрания Оренбургской области. 2011. 46-е заседание; Закон Алтайского края от 12 сентября 2007 года № 91-ЗС «Об организации транспортного обслуживания населения в Алтайском крае» // Сборник законодательства Алтайского края. 2007. № 137. Часть 1.
3. Ежедневные новости Подмосковья. 2006. № 2.
4. Постановление Правительства Московской области от 26 декабря 2014 года № 1156/51 «О порядке взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Московской области» // «Ежедневные новости Подмосковья». 2015. № 14.
5. Сборник законодательства Алтайского края. 2007. № 137 (часть 1).
6. Российская газета. 2017. 31 декабря.