

*Упоров И.В. Транспортное обслуживание населения как предмет деятельности органов местного самоуправления: проблемы регулирования в федеральном законодательстве // Академия педагогических идей «Новация». – 2018. – №8 (август). – АРТ 305-эл. – 0,2 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>*

**РУБРИКА: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ**

УДК 342

**Упоров Иван Владимирович**

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России,

г. Краснодар, Российская Федерация

e-mail: [uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

**ТРАНСПОРТНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ  
КАК ПРЕДМЕТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ  
В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

*Аннотация:* В статье раскрывается правовой аспект проблематики, связанный с организацией транспортного обслуживания населения в муниципальных образованиях. Отмечается, что данная сфера деятельности органов местного самоуправления закрепляется в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве вопросов местного значения и является обязательной. Однако нормы, регулирующие данные отношения, имеют противоречивый характер и неоправданно часто меняются. Обосновываются соответствующие предложения по совершенствованию федерального муниципального законодательства.

*Ключевые слова:* Транспортное обслуживание населения, органы местного самоуправления, муниципальное образование, дорожная деятельность, транспортная инфраструктура.

**Ivan Uporov**

Doctor of Historical Sciences, Ph.D., Professor  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Krasnodar, Russian Federation

**TRANSPORTATION OF POPULATION  
AS A SUBJECT OF THE ACTIVITIES OF LOCAL ORGANS  
SELF-GOVERNMENT: PROBLEMS OF REGULATION  
IN THE FEDERAL LEGISLATION**

*Abstract:* The article reveals the legal aspect of the problematics, connected with the organization of transport services for the population in municipalities. It is noted that this sphere of activity of local self-government bodies is fixed in the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" as issues of local importance and is mandatory. However, the rules governing these relations are contradictory and often change unjustifiably. Relevant proposals for improving federal municipal legislation are substantiated.

*Keywords:* Transport service of the population, local self-government bodies, municipal formation, road activity, transport infrastructure.

В правовой литературе справедливо отмечается, что одним из важных направлений деятельности публично-правовых образований является адекватное законодательное регулирование функции органов местного самоуправления в сфере организации пассажирских перевозок [1, с. 56]. Н.Г. Казиминова дополняет этот тезис, отмечая, что присоединение России к международным отраслевым конвенциям, отказ от монополии государства в сфере пассажирских перевозок, активизация субъектов экономико-предпринимательской деятельности привели к существенному реформированию юридической базы в области организации перевозок» [2, с. 32]. Вместе с тем следует согласиться с, что организация транспортного обслуживания населения является тем вопросом, который наименее урегулирован в правовом отношении и при этом весьма актуален для органов местного самоуправления» [3, с. 73]. В этой связи рассмотрим данный аспект подробнее.

В соответствии в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 от 6 октября 2003 г. [4] (далее – ФЗ «Об общих принципах ...») органы местного самоуправления должны заниматься организацией транспортного обслуживания населения на территории муниципального образования, поскольку этот вид деятельности охватывается вопросами местного значения. Так, в п. 7 ч. 1 ст. 14 ФЗ «Об общих принципах...» применительно к поселению указывается следующий вопрос местного значения: «создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения». Помимо этого, законодатель в качестве самостоятельного выделяет иные смежные вопросы, например, применительно к поселениям в п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «Об общих принципах ...» указывается: «дорожная деятельность в отношении

автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации».

При этом такого рода формулировки применительно к различным видам муниципальных образований практически идентичны. Вместе с тем в содержательном плане такие они представляются весьма неоднозначными. Здесь же заметим, что формулировка вопроса местного значения в виде «дорожной деятельности...» появилась сравнительно недавно. Так, применительно к поселениям формулировка п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «Об общих принципах ...» в первоначальной редакции [5] выглядела следующим образом: «содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения». Затем формулировка несколько раз менялась, последний раз федеральным законом 2011 г. [6] формулировка приобрела следующий вид: «дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах

населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации» [4].

Такого рода изменения, как нам представляется, во многом носят конъюнктурный характер, и такой подход мы не можем поддержать, поскольку федеральный закон должен обладать определенной стабильностью, во всяком случае, на макроуровне (действовать в течение пятнадцати-двадцати лет), и на это уже обращалось внимание в литературе [7, с. 5-10]. Если закон непрерывно менять (так, ФЗ «Об общих принципах ...» меняется со «скоростью» один раз в месяц). При таких условиях, конечно же, трудно рассчитывать на долгосрочные планы органов местного самоуправления, в том числе в транспортной сфере. Например, указание законодателем в вопросе местного значения (п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «Об общих принципах ...») на «создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест)» было реакцией на обострение проблемы с отсутствием парковочных мест в связи со стремительной автомобилизацией российского населения. Однако, выделив одно конкретное направление, законодатель оставил без внимания другие (например, устройство тротуаров, которые с чисто с формальной стороны, не относятся к дорогам [8], но имеют непосредственное отношение к транспортной сфере). А в соответствующем вопросе местного значения применительно к муниципальному району (п. 5 ч. 1 ст. 15 ФЗ «Об общих принципах ...») о создании и обеспечении парковочных мест вообще ничего не говорится, что входит вразрез с муниципальной практикой, когда даже для крупных городов решение этой проблемы без дотаций, субсидий и субвенций из региональных бюджетов невозможно – что ж тогда говорить о небольших городских поселениях,

если, как мы отмечали, почти из абсолютное большинство являются дотационными? Иначе говоря, мы полагаем ошибочным законодательную норму о непривлечении органов местного самоуправления муниципальных районов к решению вопроса местного значения, связанного с созданием и обеспечением парковочных мест в поселениях, входящих в состав данного муниципального района, тем более, что де-факто это имеет место.

Представляется также излишней и следующая законодательная фраза: «осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации» - разве можно осуществлять эту деятельность иначе, как в соответствии с действующим федеральным законодательством? Что касается другого вопроса местного значения («создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения»), то, как представляется, первая часть («создание условий») является составной частью другой части формулировки данного вопроса местного значения («организация транспортного обслуживания»). Применительно к району мы считаем не совсем точным использование выражения «транспортное обслуживание населения между поселениями» (п. 6 ч. 1 ст. 15 ФЗ «Об общих принципах ...»), поскольку поселение – это публично-территориальное образование, и в рассматриваемом контексте жители перемещаются не из поселения в поселение, а из одного населенного пункта в другой населенный пункт этого же или иного поселения.

В итоге мы полагаем, что для всех видов муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов) два вопроса местного значения, касающиеся транспортного дела, необходимо соединить в один вопрос и сформулировать с учетом следующих наших предложений следующим образом: применительно к поселениям: «содержание

транспортной инфраструктуры поселенческого значения, организация транспортного обслуживания населения между населенными пунктами в границах поселения» (вместо п. 5 и 7 ч. 1 ст. 14 ФЗ «Об общих принципах ...» оставить только п. 5 в предложенном варианте); применительно к муниципальным районам: «содержание транспортной инфраструктуры районного значения, организация транспортного обслуживания населения между населенными пунктами разных поселений в границах муниципального района» (вместо п. 5 и 6 ч. 1 ст. 15 ФЗ «Об общих принципах ...» оставить только п. 5 в предложенном варианте); применительно к городскому округу: «содержание транспортной инфраструктуры, организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа» (вместо п. 5 и 7 ч. 1 ст. 16 оставить только п. 5 в предложенном варианте).

Соответственно содержание деятельности органов местного самоуправления в транспортной сфере мы считаем целесообразным полагать как деятельность по содержанию транспортной инфраструктуры и организации транспортного обслуживания населения в муниципальном образовании в соответствии с полномочиями, установленными федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Как отмечается в муниципально-правовой литературе, необходимо в этом же законе (ФЗ «Об общих принципах ...») сформулировать дефиницию о инфраструктуре транспорта общего пользования и определить субъекта публично-правовой и хозяйственной, который будет отвечать за ее соответствие характеру и объему перевозок» [9, с. 58]. Однако с таким суждением мы не можем согласиться полностью. Дело в том, что ФЗ «Об общих принципах ...» – это закон, регулирующий муниципально-правовые

отношения, а не транспортно-правовые отношения. Между этими видами общественных отношений, конечно, имеется взаимосвязь, равно как и взаимосвязь ФЗ «Об общих принципах...» со множеством других отраслевых нормативно-правовых актов, в которых уточняются полномочия органов местного самоуправления в той или иной сфере общественных отношений. Однако муниципальное законодательство не должно регулировать все вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления в транспортной сфере, и тем более технологического характера. Поэтому, как нам представляется, в ФЗ «Об общих принципах ...» должны быть лишь обозначены только основные полномочия органов местного самоуправления, что, собственно, и сделано в перечне вопросов местного значения (ст. 14-16 ФЗ «Об общих принципах ...»), в том числе, как мы показали, и в вопросах, связанных с организацией транспортного обслуживания населения. В других нормах ФЗ «Об общих принципах ...» в достаточной мере отрегулированы и иные вопросы, позволяющие органам местного самоуправления реально заниматься транспортным обслуживанием населения (речь идет о таких аспектах, как владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, полномочия создавать транспортные муниципальные унитарные предприятия и учреждения, формировать местный бюджет, где предусматривать вопросы пассажирских перевозок, приобретать транспортные средства и т.д.).

#### **Список использованной литературы:**

1. Морозов С., Игнатьева А. Роль органов государственной власти и местного самоуправления в организации перевозок // Власть. 2011. С. 71-78.
2. Казиминова Н.Г. Некоторые проблемы организации перевозок водным транспортом // Транспортное право. 2005. № 1. С. 30-34.



3. Пугинский Б.И. Теория и практика договорного регулирования. М.: ИКД «Зерцало-М», 2008. С. 73.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2018 г.) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20. 08. 2018 г.).

5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

6. Федеральный закон от 18.07.2011 N 242-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // Российская газета. 2011. 25 июля.

7. Тихомиров Ю.А. Правовое государство: модели и реальность // Журнал российского права. 2011. N 12. С.5-20.

8. Единые нормы выработки (времени) на геодезические и топографические работы (введены Приказом Роскартографии от 10.06.2002 N 78-пр). М.: Роскартография, 2003.

9. Новик А.А. Проблемные вопросы законодательства, регулирующего пассажирские перевозки автомобильным транспортом // Транспортное право. 2007. N 4. С. 57-61.

***Дата поступления в редакцию: 15.08.2018 г.***

***Опубликовано: 21.08.2018 г.***

***© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2018***

***© Упоров И.В., 2018***