Андреев Сергей Викторович. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере автотранспортного обслуживания населения: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Андреев Сергей Викторович;[Место защиты: ФГУН Институт государства и права Российской академии наук], 2017

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретические основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения . 15**

1. Понятие и сущность взаимодействия органов публичной власти в Российской Федерации в сфере организации автотранспортного обслуживания населения. 16

2. Принципы и гарантии взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения . 45

**Глава II. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения . 71**

1. Федеральный уровень правового обеспечения организации автотранспортного обслуживания населения . 71

2. Особенности регулирования региональными и муниципальными нормативными правовыми актами взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения 93

**Глава III. Формы и критерии оценки эффективности взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения 129**

1. Формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения. 130

2. Критерии оценки эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере организации автотранспортного обслуживания населения .

Заключение 169

Библиография 175

* [Принципы и гарантии взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/andreev-pravovoe-regulirovanie-vzaimodejstvija-organov-gosudarstvennoj-vlasti-subektov.html#7686331)
* [Федеральный уровень правового обеспечения организации автотранспортного обслуживания населения](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/andreev-pravovoe-regulirovanie-vzaimodejstvija-organov-gosudarstvennoj-vlasti-subektov.html#7686332)
* [Особенности регулирования региональными и муниципальными нормативными правовыми актами взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/andreev-pravovoe-regulirovanie-vzaimodejstvija-organov-gosudarstvennoj-vlasti-subektov.html#7686333)
* [Критерии оценки эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере организации автотранспортного обслуживания населения](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/andreev-pravovoe-regulirovanie-vzaimodejstvija-organov-gosudarstvennoj-vlasti-subektov.html#7686334)

**Введение к работе**

Актуальность правового обеспечения автотранспортного обслуживания  
населения подчеркнута в Транспортной стратегии Российской Федерации на  
период до 2030 года. В ней поставлена задача улучшить правовое  
регулирование деятельности транспорта, в том числе на региональном и  
муниципальном уровнях). В Стратегии отмечается, что нормативно-правовая  
база должна отвечать новым условиям хозяйствования, обеспечивать  
согласование интересов транспортных предприятий с государственными и  
общественными интересами, стать действенной опорой для реализации  
автотранспортными предприятиями своих прав и обязанностей,

содействовать надлежащей организации и безопасности дорожного движения. В решении этих задач видится и гарантия реализации гражданами конституционного права на свободное передвижение на территории Российской Федерации.

Таким образом, актуальность проведения научного исследования  
правовых основ взаимодействия органов государственной власти субъектов  
Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере  
организации автотранспортного обслуживания населения, обусловлена  
объективной потребностью выявления сущности их совместной

деятельности, принципов и гарантий, а также потребностью

совершенствования правового регулирования перевозок пассажиров

автомобильным транспортом общего пользования.

Актуальность диссертационной темы подтверждается и тем, что данная проблематика не получила своего должного научного освещения в юридической литературе по муниципальному праву. В то же время потребность в этом очевидна, особенно с учетом необходимости теоретико-правового анализа новых нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере транспортного обслуживания населения, а также принимаемых в субъектах Российской Федерации программных документов, определяющих основные направления и перспективы развития автотранспортного обслуживания населения.

**Степень** **научной** **разработанности** **темы** **исследования.**

Деятельность органов государственной власти субъектов Российской  
Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению организации  
транспортного обслуживания населения, как организационно-правовой  
формы реализации их компетенции, имеет определенную научную основу,  
сложившуюся по результатам исследований отечественных ученых-  
специалистов в области конституционного и муниципального права, теории  
государственного и муниципального управления. В их трудах

сформулирована общая научная концепция конституционно-правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, определены принципы и основные направления их взаимодействия в совпадающих сферах деятельности. Этим вопросам посвящены научные труды С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, А.А. Акмаловой, Л.В. Андриченко, И.В. Бабичева, Г.В. Барабашева, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, И.В. Выдрина, И.В. Гранкина, Е.М. Ковешникова, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, М.А.Краснова, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, А.А. Лебедева, А.А. Ливеровского, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, А.Н. Писарева, Н.В. Постового, В.В. Пылина, А.А. Сергеева, Н.С. Тимофеева, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина, Л.Т. Чихладзе, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной, Ю.Л. Шульженко, В.И. Фадеева.

Базовые положения компетенции законодательных, исполнительных  
органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов  
местного самоуправления, особенности их взаимодействия раскрыты в  
специальной научной литературе. Пониманию правового механизма

взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления способствовали, в частности, монографии Скрипкина Г.В. «Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления» (2011 г.) и Л.Т. Чихладзе «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: теория и современная практика» (2009 г.). По данной проблематике имеются публикации в научных журналах.

Конституционно-правовые основы взаимодействия региональных и местных органов публичной власти исследовали в своих диссертациях С.Г. Зарипова, 4 А.И. Девяткина, 5 О.Л. Казанцева, 6 М.М. Мустафин, 7Н.В. Малявкина. 8 Они проанализировали общее состояние взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и своими выводами расширили понимание сущности их совместной деятельности.

Организационно-правовым проблемам взаимодействия органов

государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления были посвящены также диссертации Е.Н. Селютиной «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовой и политический

4 См.: Зарипова С.Г. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти  
и органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Республики Татарстан)  
Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Казань. 2012.

5 См.: Девяткина А.И. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и  
местного самоуправления в контексте политики модернизации. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М.,  
2012.

6 См.: Казанцева О.Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и  
органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации. Автореф. дисс. …  
канд. юрид. наук. Барнаул. 2011.

7 См.: Мустафин М.М. Взаимодействие представительных органов публичной власти в Российской  
Федерации: федеральный, региональный и местный уровни. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2013.

8 См.: Малявкина Н.В. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов  
Российской Федерации с органами местного самоуправления. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Белгород.  
2013.

аспекты» (2003 г.), О.А. Сомовой «Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (2003 г.), В.А. Воронкова «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы» (2007 г.), В.А. Жеребцова «Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления» (2006 г.), И.А. Костиной «Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (2010 г.).

Однако, в упомянутых выше научных работах не затрагиваются особенности взаимодействия органов публичной власти регионального и местного уровней в сфере организации транспортного обслуживания населения, включая деятельность по организации автотранспортных перевозок пассажиров, что актуализирует потребность в ее исследовании.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Целью настоящей  
диссертации является формулирование научного представления о

содержании конституционно-правового механизма взаимодействия органов  
государственной власти субъектов Российской Федерации и органов  
местного самоуправления в сфере обеспечения организации

автотранспортных перевозок пассажиров по региональным,

межмуниципальным и местным автомобильным дорогам общего

пользования, выявление принципов и критериев эффективности их взаимодействия в этой сфере, а также разработка предложений по совершенствованию правового регулирования взаимодействия региональных и муниципальных органов публичной власти при осуществлении полномочий по решению вопросов транспортного обслуживания населения.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих **задач**:

- проанализировать особенности правового регулирования организации

автотранспортного обслуживания населения в субъектах Российской

Федерации и в муниципальных образованиях;

обобщить практику взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения, определить его организационно-правовые формы и направления;

определить и охарактеризовать правовые принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения, выявить тенденции развития организационных форм их сотрудничества в этой сфере;

разработать критерии оценки эффективности взаимодействия органов публичной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по обеспечению организации перевозок пассажиров по региональным, межмуниципальным и местным автомобильным дорогам;

разработать предложения по улучшению правового регулирования взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные  
отношения, возникающие при осуществлении органами государственной  
власти субъектов Российской Федерации и органами местного

самоуправления взаимодействия в сфере автотранспортного обслуживания населения.

**Предметом** **диссертационного** **исследования** являются

законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие  
общественные отношения, возникающие в процессе организации

автотранспортного обслуживания населения и обеспечивающие

функционирование конституционно-правового механизма взаимодействия  
органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов  
местного самоуправления в этой социально значимой сфере

жизнедеятельности населения.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили научные труды отечественных ученых по теории государства и права, конституционному и муниципальному праву, а также специальные научные работы по проблематике настоящего диссертационного исследования.

**Эмпирической** **основой** **диссертации** являются программные

документы, аналитические материалы органов публичной власти,

статистические данные о безопасности перевозок пассажиров

автомобильным транспортом и состоянии автомобильных дорог общего пользования.

**Методы исследования.** Методологию настоящего диссертационного  
исследования составляют общенаучные методы диалектико-

материалистического познания, дедукции и индукции, а также сравнительно-  
правовой, историко-правовой, структурно-системный, формально  
логический и другие методы. Их применение позволило объективно  
исследовать объект и предмет диссертации, выявить тенденции развития  
взаимодействия региональных и муниципальных органов публичной власти в  
сфере автотранспортного обслуживания населения, сделать научно-  
обоснованные обобщения и выводы.

**Нормативную базу** настоящего исследования составляют положения  
Конституции Российской Федерации, Европейской хартии местного  
самоуправления, федеральные законы и законы субъектов Российской  
Федерации, определяющие полномочия региональных органов

государственной власти и органов местного самоуправления в сфере транспортного обслуживания населения, а также уставы и другие муниципальные нормативные правовые акты по вопросам организации перевозок пассажиров автомобильным транспортом общего пользования.

**Научная новизна диссертации.** Научная новизна диссертации состоит в полученных на основе анализа соответствующих норм конституционного и муниципального права результатов в виде выводов и положений о содержании взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере

организации автотранспортного обслуживания населения, в определении его принципов и направлений такой деятельности.

В диссертации вводится в научный оборот авторские определения  
понятий «организация автотранспортного обслуживания населения»,  
«взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской  
Федерации и местного самоуправления в сфере организации

автотранспортного обслуживания населения, разработаны критерии оценки эффективности органов публичной власти в автотранспортной сфере.

**На защиту выносятся следующие положения и выводы, обладающие элементами научной новизны: Разработки и утверждения**

1. Установлено, что взаимодействие органов государственной  
власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления  
в сфере организации автотранспортного обслуживания населения - это их  
целенаправленная, урегулированная правовыми нормами и согласованная  
деятельность по обеспечению перевозок пассажиров автомобильным  
транспортом общего пользования по региональным, межмуниципальным и  
местным дорогам в соответствии с утвержденными ими регулярным  
маршрутами.

2. Органы государственной власти субъектов Российской  
Федерации и органы местного самоуправления, осуществляют  
взаимодействие не только на основе принципов закрепленных в  
Федеральных законах от 6 октября 1999 года №184-ФЗ и от 6 октября 2003  
года №131-ФЗ, но и принципов равноправия, согласованности действий,  
своевременности перевозок пассажиров, соотносимости стоимости проезда в  
автобусах с уровнем платежеспособности населения конкретного субъекта  
Российской Федерации, обеспечения безопасности дорожного движения,  
профилактики аварийности на автомобильных дорогах, создания равных  
условий для участников конкурсов на право перевозок пассажиров  
автомобильным транспортом общего пользования.

3. Основными направлениями взаимодействия органов  
государственной власти субъектов Российской Федерации и органов

местного самоуправления в сфере автотранспортного обслуживания населения являются:

создание правовой основы указанного взаимодействия и поддержание ее в актуальном состоянии;

разработка и утверждение регулярных маршрутов перевозок пассажиров автомобильным транспортом общего пользования;

руководство деятельностью транспортными государственными, и муниципальными унитарными предприятиями и отбор юридических лиц, владеющих автобусным парком на конкурентной основе для осуществления пассажирских перевозок по автомобильным дорогам, а также последующий контроль за исполнением ими соответствующих договоров;

обеспечение эксплуатации и ремонта региональных, межмуниципальных и местных дорог в установленном компетентными органами порядке;

разработка, принятие и реализация целевых региональных программ и специальных программ комплексного развития транспортной инфраструктуры муниципальных образований, содержащих мероприятия, исполнение которых предполагает объединение финансовых и организационных ресурсов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

выделение органам местного самоуправления субсидий из региональных бюджетов для финансового обеспечения организации перевозок населения по муниципальным маршрутам автомобильным транспортом общего пользования;

профилактика дорожно-транспортных происшествий;

создание при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации координационных и других совещательных органов для содействия реализации согласованных мер по организации автомобильных перевозок пассажиров, а также обеспечению их безопасности;

4. Обоснован вывод о том, что правовые нормы, регулирующие

организацию автотранспортного обслуживания населения, и взаимодействие органов публичной власти в этой сфере следует характеризовать, как

правовой подинститут комплексного правового института «компетенция  
органов государственной власти и органов местного самоуправления»  
соответственно конституционного и муниципального права. Выделение этого  
правового подинститута позволит систематизировать соответствующие  
правовые нормы, определить направления их реализации, разрабатывать  
предложения по совершенствованию правового регулирования

взаимодействия органов публичной власти в сфере автотранспортного обслуживания населения.

5. Обоснована целесообразность расширения полномочий советов  
муниципальных образований субъектов Российской Федерации как  
выразителей общих интересов органов местного самоуправления в их  
взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской  
Федерации. Целесообразно создать в этих советах комиссии, на которые  
следовало бы возложить проведение мониторинга эффективности такого  
взаимодействия, а также распространение лучших практик организации  
автотранспортного обслуживания населения в муниципальных образованиях.

Реализации этих предложений способствовало бы дополнение статьи 66 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ нормами, закрепляющими указанные полномочия за советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

6. Эффективность организации автотранспортного обслуживания  
населения предложено изучать с учетом разработанных диссертантом  
социально-психологического, программно-правового, организационного,  
координационного, материально-финансового критериев. Для этой цели  
могут использоваться критерий минимизации автотранспортных рисков, а  
также критерий определения вклада региональных и муниципальных органов  
публичной власти в реализацию федеральных стратегических и программных  
документов – Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года и  
Федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного  
движения в 2013-2020 годах».

7. Аргументировано, что для дальнейшего совершенствования форм  
взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской  
Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации  
перевозок пассажиров автомобильным транспортом общего пользования  
целесообразно дополнить Федеральные законы от 6 октября 1999 года №184-  
ФЗ и от 6 октября 2003 года №131-ФЗ статьями:

определяющими сферы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включив в их перечень организацию автотранспортного обслуживания населения соответственно на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

закрепляющими принципы и организационные формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также устанавливающими их право на заключение договоров о совместной деятельности в сфере организации транспортного обслуживания населения.

1. Обоснован вывод о целесообразности принятия законодательными органами субъектов Российской Федерации законов «Об организации дорожного движения», а органами местного самоуправления – соответствующих муниципальных нормативных правовых актов. Это позволило бы устранить имеющийся в настоящее время правовой пробел в регулировании организации дорожного движения на региональных, межмуниципальных и местных автомобильных дорогах. Укрепление правовой основы организации дорожного движения создаст дополнительные условия для развития взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий по организации перевозок пассажиров автомобильным транспортом общего пользования.
2. Вывод о целесообразности внедрения в муниципальную практику транспортных паспортов. Содержанием данного вида управленческого и правового акта должна стать объективная информация о состоянии местной

Транспортной инфраструктуре, включая сведения о регулярных маршрутах автобусов по местным дорогам, о протяженности местных дорог, о выпуске транспортных карточек пассажиров с фиксированной ценой оплаты за проезд по этим дорогам, о парке автобусов, используемых на местных дорогах, а также об аварийности на автомобильных дорогах, проходящих по территории муниципальных образований, информацию о мероприятиях в сфере автотранспортного обслуживания населения, осуществляемых органами местного самоуправления совместно с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и о нормативных правовых актах, регулирующих их взаимодействие в указанной сфере.

Целесообразно также дополнить электронные паспорта субъектов  
Российской Федерации разделом «Сведения о состоянии транспортной  
инфраструктуре субъекта Российской Федерации», содержащем обобщенную  
информацию о транспортных паспортах муниципальных образований. Такая  
фиксация сведений в транспортных паспортах муниципальных образований  
и электронных паспортах субъектов Российской Федерации позволит  
упорядочить информационные потоки о состоянии транспортной

инфраструктуры в соответствующем субъекте Российской Федерации и будет способствовать улучшению взаимодействия органов публичной власти в сфере транспортного обслуживания населения и привлечению инвестиций в региональную транспортную инфраструктуру.

**Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость** работы заключается в обогащении науки конституционного и муниципального права новыми понятиями, в научно обоснованной характеристике взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере автотранспортного обслуживания населения, в разработке критериев оценки эффективности их совместной деятельности, а также в аргументации предложений по совершенствованию правового регулирования организации перевозок пассажиров автомобильным транспортом общего пользования.

**Практическая значимость** диссертации проявляется в возможности  
использования содержащихся в ней предложений для совершенствования  
практики взаимодействия органов публичной власти в сфере организации  
автотранспортного обслуживания населения, в применении результатов  
исследования для оценки эффективности их взаимодействия, а также для  
составления программ обучения специалистов, обеспечивающих

транспортное обслуживание населения и при преподавании

конституционного и муниципального права в высших учебных заведениях юридического профиля.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация обсуждена на заседании сектора теории конституционного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук, ее выводы рассматривались в Центре организации дорожного движения Правительства Москвы. Основные положения и выводы диссертации опубликованы в научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации, общим объемом более 4 печатных листов и использованы при подготовке коллективного учебного пособия «Автотранспортное законодательство», изданного издательством «Проспект» в 2016 году.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, содержащих шесть параграфов, заключения и библиографии.

## Принципы и гарантии взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения

Совместная деятельность органов публичной власти по созданию условий для реализации гражданами своих конституционных прав объективно необходима и в сфере организации транспортного обслуживания населения. При этом без организации транспортного обслуживания населения, включая организацию автотранспортных перевозок пассажиров не могут быть обеспечены закрепленное в статье 27 Конституции РФ конституционное право граждан свободно передвигаться на территории Российской Федерации, а также проведены в жизнь провозглашенные в статье 8 Конституции РФ принципы единства экономического пространства и свободы экономической деятельности в Российской Федерации.

Выше названные конституционные положения нашли свое развитие во многих законах, других нормативных правовых актах федерального и регионального уровней, а также в муниципальных правовых актах. При этом для органов местного самоуправления первостепенное значение имеет Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»13. В этом Законе раскрывается понятие местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, закреплена компетенция субъектов местного самоуправления посредством определения вопросов и прав органов местного самоуправления по их решению.14 В числе вопросов местного значения находятся вопросы, обеспечивающие на муниципальном уровне реализацию гражданами Российской Федерации конституционных прав на жилище, на охрану здоровья, на медицинскую помощь, образование, свободу передвижения на территории Российской Федерации. В перечень этих вопросов включены организация транспортного обслуживания населения, осуществление дорожной деятельности, обеспечение безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения, создание условий для обеспечения жителей услугами связи, услугами учреждений культуры, развитие физической культуры и массового спорта. Среди вопросов местного значения немало вопросов, которые органы местного самоуправления решают совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К таким вопросам относятся, к примеру, обеспечение безопасности дорожного движения, дорожная деятельность, организация транспортного обслуживания населения, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в противодействии коррупции.

Многие сформулированные в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ вопросы местного значения совпадают с предметами ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые закреплены в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.15 Такое совпадение определяет общие сферы деятельности названных органов публичной власти. Естественно, деятельность региональных органов государственной власти осуществляется в масштабах всей территории соответствующих субъектов Российской Федерации. К таким сферам их деятельности относятся, к примеру, строительство и реконструкция автомобильных дорог и организация транспортного обслуживания населения, включая организацию перевозок населения автомобильным транспортом общего пользования. Соответственно масштаб деятельности органов местного самоуправления в названных сферах ограничивается территорией соответствующих муниципальных образований.

Таким образом, имеются основания для утверждения о том, что у органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеются общие сферы социально-экономической деятельности, чем диктуется потребность их взаимодействия при реализации своих полномочий. Ведь только согласованными действиями не подчиненным друг другу органам публичной власти можно избежать дублирования в процессе исполнения своих полномочий в общих сферах социально-экономической деятельности, повысить ее эффективность и достичь желаемых целей.

Слово «взаимодействие» в Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова разъясняется, во-первых, как взаимная связь двух явлений, во-вторых, как взаимная поддержка. 16 Взаимодействие во втором смысле применимо для характеристики деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой при организации транспортного обслуживания населения и в других сферах общего ведения, путем объединения имущественных, финансовых и кадровых ресурсов. Объединяя эти и иные ресурсы органы публичной власти осуществляют реальную поддержку друг друга для достижения общих целей. Такое взаимодействие следует рассматривать как нормативно упорядоченную систему согласованных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, как вид их созидательных взаимоотношений.

## Федеральный уровень правового обеспечения организации автотранспортного обслуживания населения

Этот вывод подтверждают и вопросы местного значения, закрепленные в статьях 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ. Хотя, к примеру, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения или создание условий для предоставления транспортных услуг населению ограничены границами соответствующих муниципальных образований, деятельность органов местного самоуправления в указанных сферах вряд ли была бы возможна без участия органов государственной власти.

Поэтому вполне обоснованно в упомянутых ранее Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, которые утверждены Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года №1370 установлено, что органы местного самоуправления и органы государственной власти создают условия для осуществления прав граждан на жилище, охрану здоровья, медицинскую помощь и других прав. Как уже отмечалось, обеспечить такие условия можно только совместными усилиями. Реализации их взаимодействия может способствовать определение предметов совместного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Их законодательное закрепление обеспечит максимальную легализацию комплексных планов и целевых программ развития соответствующих территорий и соответственно объединение усилий органов публичной власти в процессе проведения в жизнь запланированных мероприятий.

Учитывая особую значимость объединения усилий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предметы их совместного ведения целесообразно закрепить сначала на конституционном уровне, а затем конкретизировать в соответствующем федеральном законе. При этом статью 132 Конституции Российской Федерации следовало бы дополнить нормой следующего содержания: «Предметы совместного ведения органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и порядок их осуществления определяются федеральным законом». К таким предметам следовало бы отнести вопросы, связанные с обеспечением конституционных прав граждан РФ, включая право на свободное передвижение по территории нашей страны, а также организацию транспортного обслуживания населения, ряд других направлений деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, требующих объединения материальных и финансовых ресурсов. Для того, чтобы сохранить самостоятельность органов местного самоуправления по реализации собственных полномочий на законодательном уровне можно было бы установить, что их взаимодействие с органами государственной власти осуществляется на основе договоров о совместной деятельности.

Идея установления договорных отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления поддерживается многими учеными. Так, Н.В. Малявкина, к примеру, считает перспективным заключение договоров и соглашений между органами власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.46

В процессе взаимодействия в рамках договорных отношений органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны сотрудничать как равноправные партнеры, заинтересованные в достижении конкретной цели. Поддерживая такой характер взаимоотношений, Щепачев В.А. правомерно отмечает, что взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления должно строиться в форме, максимально приближенной к равноправному диалогу, т.е. в горизонтальной форме. Представляется, что более точным является понятие не «горизонтальная форма», а «горизонтальное взаимодействие». Такой формат сотрудничества, как справедливо отмечает Р.И. Загидуллин, позволяет преодолеть ведомственные интересы и поставить во главу угла общественные приоритеты. Добиваться их эффективного внедрения в практику можно лишь на основе равноправных отношений.

Возможность выстраивания отношений горизонтального взаимодействия публичных органов власти, как уже отмечалось, допускает Конституционный Суд Российской Федерации. В его Постановлении от 30 ноября 2000 года, установлено, что для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения в интересах населения муниципального образования, взаимодействие названных органов публичной власти можно строить на договорной основе.

Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации не нашла развития ни в Федеральном законе от 6 октября 1999 года №184-ФЗ, ни в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ. В преамбуле первого из названных законов упоминается о порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, а также между самими органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Во втором выделено только межмуниципальное сотрудничество. Думается, что этого явно недостаточно. Названные Федеральные законы следовало бы дополнить положениями, определяющими полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по предметам их совместного ведения, определить принципы, на основе которых они должны взаимодействовать в этих сферах, а также порядок заключения договоров о взаимодействии в сферах совместного ведения.

## Особенности регулирования региональными и муниципальными нормативными правовыми актами взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации автотранспортного обслуживания населения

Анализ федерального законодательства показал, что отдельные аспекты организации автотранспортного обслуживания населения регулируют 23 федеральных закона. В связи с тем, что автомобильное движение транспортом общего пользования осуществляется по автомобильным дорогам, прежде всего особый интерес представляет Федеральный закон от 8 ноября 2007 года №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».84 Данный Закон регулирует правовые отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением автомобильной деятельности. В понятийном аппарате этого Закона раскрываются важные понятия, имеющие прямое отношение к организации перевозок пассажиров общественным транспортом общего пользования. К ним относится понятие «автомобильные дороги» согласно которому автомобильные дороги характеризуются как объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие) и дорожные сооружения, включая производственные объекты и элементы обустройства автомобильных дорог. Не менее важно для организации автотранспортного обслуживания населения понятие «дорожная деятельность». Под дорожной деятельностью понимается деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

Исходя из предназначения, в анализируемом Федеральном законе автомобильные дороги классифицированы на автомобильные дороги федерального значения, автомобильные дороги регионального значения, автомобильные дороги местного значения, частные автомобильные дороги. Такое разграничение автомобильных дорог позволяет четко определить объекты собственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также пределы их ответственности за состояние автомобильных дорог.

Особенностью Федерального закона от 8 ноября 2007 года №257-ФЗ является и то, что в нем определены конкретные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере дорожной деятельности. Так, согласно статье 12 этого Закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области использования региональных и межмуниципальных автомобильных дорог имеют право на разработку основных направлений инвестиционной политики в области развития автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, на осуществление регионального государственного надзора за обеспечением их сохранности, на информационное обеспечение пользователей автомобильными дорогами, а также на установление размера платы за пользование парковками. Статьей 13 к полномочиям органов местного самоуправления отнесены осуществление муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения, а также иные полномочия, которыми наделены органы государственной власти, но только в отношении местных дорог.

Статьями 12 и 13 анализируемого Закона соответственно органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления дано право утверждать нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание находящихся в сфере их юрисдикции автомобильных дорог и правила расчета размера ассигнований из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Это весьма важно, так как таким образом легализуются расходы из названных бюджетов для организации транспортного обслуживания населения.

Предоставление указанным органам публичной власти перечисленных полномочий является важной гарантией осуществления дорожной деятельности и соответственно обеспечения надлежащего транспортного обслуживания населения общественным автотранспортом по региональным, межмуниципальным и местным дорогам.

В статьях 33 и 34 Федерального закона от 8 ноября 2007 года №257-ФЗ конкретизированы вопросы финансирования дорожной деятельности. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления ориентированы не только на использование бюджетных средств для дорожной деятельности, но и на поиск иных источников финансирования, включая средства юридических лиц. При этом допускается их привлечение в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях. Думается, что такая ориентация вполне обоснована. Во-первых, из-за существующего дефицита бюджетных средств как у субъектов Российской Федерации, так и у муниципальных образований. Во-вторых, участие концессионеров в дорожной деятельности способствует поддержанию автомобильных дорог в надлежащем состоянии, что, в свою очередь, способствует улучшению транспортного обслуживания населения.

## Критерии оценки эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере организации автотранспортного обслуживания населения

Изучение практики деятельности региональных советов муниципальных образований показало, что они осуществляют свою деятельность в основном по трем направлениям, а именно: организация обучения муниципальных депутатов и служащих, распространение опыта работы лучших муниципалитетов, участие в правотворческой деятельности.

Для обеспечения участия советов муниципальных образований в правотворческой деятельности в законах субъектов Российской Федерации закреплено их право законодательной инициативы в соответствующие органы законодательной власти субъектов Российской Федерации. Данным правом активно пользуется Совет муниципальных образований Московской области. За период 2007-2014 годов он направил в Московскую областную Думу 44 проекта федеральных законов, затрагивающих интересы населения муниципальных образований. Подобная практика имеется и в других субъектах РФ, что заслуживает одобрения. Однако, на наш взгляд, правотворческая работа советов муниципальных образований должна быть сосредоточена на совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации.

Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могли бы более действенно участвовать в обеспечении взаимодействия органов местного самоуправления и региональных органов государственной власти, особенно в сфере обеспечения автотранспортного обслуживания населения. Целесообразность активизации этой работы обусловлена следующим обстоятельством. Как отмечалось ранее, взаимодействие между названным выше органами может осуществляться на основе принципа равноправия и оформляться в соответствующем договоре или соглашении. Теоретически уполномоченный орган исполнительной власти может заключить такие договоры с каждым муниципалитетом, даже, если число образованных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации муниципальных образований достаточно велико (сто и более образований)120. Однако, практически подготовка таких договоров, а затем и контроль за исполнением каждого отдельно взятого договора вряд ли рациональна. Улучшению практики договорных взаимоотношений между публичными органами власти, на наш взгляд, могло бы способствовать наделение региональных советов муниципальных образований правом заключения по поручению органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов и в их интересах договоров с уполномоченным в транспортной сфере региональным органом государственной власти. В процессе исполнения таких договоров советы муниципальных образований могли бы осуществлять мониторинг этой работы и высказывать рекомендации по ее совершенствованию.

Расширение полномочий советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации повысит качество договоров, ускорит их согласование и подписание, а также укрепит договорную дисциплину. Ее необходимость очевидна, например, при строительстве местных дорог, выходящих на межмуниципальные и региональные дороги или при организации автобусных перевозок по межмуниципальным регулярным маршрутам, проходящим по территории нескольких муниципальных образований и других работ, требующих координации усилий нескольких органов местного самоуправления и уполномоченных государственных органов, а также при возникновении спорных ситуаций и необходимости создания согласительных комиссий, особенно когда стороной спора является отдаленное от административного центра субъекта Российской Федерации муниципальное образование.

В ряде субъектов Российской Федерации имеется практика создания органами местного самоуправления вспомогательных органов, влияющих на организацию автотранспортного обслуживания населения. Как правило, на муниципальном уровне такие органы создаются в форме комиссий по безопасности дорожного движения. Так, к примеру, Глава городского округа Долгопрудный Московской области своим постановлением от 14 октября 2009 г №1094-ПГ утвердил состав комиссии по безопасности дорожного движения при администрации г. Долгопрудный и положение о ней. Основную часть членов этой комиссии составляют работники городской администрации и сотрудники окружной государственной инспекции безопасности дорожного движения. Согласно положению, об этой комиссии, основными задачами комиссии являются координация взаимодействия органов местного самоуправления с правоохранительными органами, а также координация деятельности администрации города и транспортных организаций города независимо от формы их собственности по обеспечению безопасности дорожного движения. Решению данной комиссией указанных задач способствуют ее рекомендации, направленные на обеспечение безопасности движения в границах городского округа, а, следовательно, и на повышение качества организации автотранспортного обслуживания населения.

В процессе решения этих задач, комиссия проводит анализ причин аварийности на автомобильных дорогах и дорожно-транспортных происшествий в городе, вносит предложения в проекты государственных программ Московской области, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и предложения по их реализации после принятия таких программ. Существенным полномочием комиссии является принятие активного участия в разработке и корректировке муниципальной программы по обеспечению безопасности дорожного движения и реализации мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий на территории города. Ей также дано право вносить высшему должностному лицу Московской области и Главе города Долгопрудный предложения по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения