

РОССИЙСКО-АРМЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ДЕНИЛХАНОВ ШАМУ ШАМХАНОВИЧ

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ
ТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – Публичное право (конституционное, административное, финансовое, муниципальное, экологическое, европейское право, государственное управление)

ЕРЕВАН – 2022

ՀԱՅ-ՌՈՒՍԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ԴԵՆԻԼԽԱՆՈՎ ՇԱՄՈՒ ՇԱՄԽԱՆԻ

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ
ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԲՆԱԿՉՈՒԹՅԱՆ ՏՐԱՆՍՊՈՐՏԱՅԻՆ
ՍՊԱՍԱՐԿՄԱՆ ԵՎ ՃԱՆԱՊԱՐՀԱՅԻՆ ԵՐԹԻԵԿՈՒԹՅԱՆ
ԱՆՎՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱՀՈՎՄԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ

ԺԲ.00.02 – Հանրային իրավունք (սահմանադրական, վարչական, ֆինանսական, մունիցիպալ, բնապահպանական, եվրոպական իրավունք, պետական կառավարում) մասնագիտությամբ իրավաբանական գիտությունների թեկնածուի գիտական աստիճանի հայցման ատենախոսության

ՍԵՂՄԱԳԻՐ

ԵՐԵՎԱՆ – 2022

Тема диссертации утверждена в Пятигорском государственном

университете

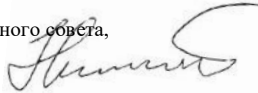
Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
И.А. Алексеев
Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
А.М. Дроздова
кандидат юридических наук, доцент
Л.А. Акопян
Ведущая организация: **Институт философии, социологии и права НАН РА**

Защита состоится 29 марта 2022 года в 16⁰⁰ часов на заседании специализированного совета 063 по Юриспруденции ВАК РА при Российско-Армянском (Славянском) университете (0051, г. Ереван, ул. Овсепя Эмина, 123).

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научных работников библиотеки Российско-Армянского (Славянского) университета.

Автореферат разослан 17 февраля 2022 года.

Ученый секретарь специализированного совета,
кандидат юридических наук



Д.А. Айрапетян

Ատենախոսության թեման հաստատվել է Պլատիզորսկի պետական համալսարանում

Գիտական ղեկավար՝

իրավաբանական գիտությունների
թեկնածու, դոցենտ **Ի.Ա. Ալեքսեև**

Պաշտոնական ընդդիմախոսներ՝

Իրավաբանական գիտությունների
դոկտոր, պրոֆեսոր **Ա.Մ. Դրոզովա**
իրավաբանական գիտությունների
թեկնածու, դոցենտ **Լ.Ա. Հակոբյան**

Առաջատար կազմակերպություն

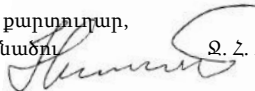
**ՀՀ ԳԱԱ փիլիսոփայության,
սոցիոլոգիայի և իրավունքի ինստիտուտ**

Ատենախոսության պաշտպանությունը կայանալու 2022 թ. մարտի 29-ին ժ. 16:00-ին Հայ-Ռուսական համալսարանում գործող ԲՈԿ-ի Իրավագիտության 063 մասնագիտական խորհրդի նիստում (0051, ք. Երևան, Ն. Էմինի 123):

Ատենախոսությանը կարելի է ծանոթանալ Հայ-Ռուսական համալսարանի գրադարանի գիտաշխատողների ընթերցասրահում:

Մեղմագիրն առաքվել 2022 թ. փետրվարի 17-ին:

Մասնագիտական խորհրդի գիտական քարտուղար,
իրավաբանական գիտությունների թեկնածու



Օ. Հ. Հայրապետյան

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Транспорт, в том числе и общественный, играет немаловажную роль в становлении и развитии экономики, как всей страны, так и отдельных муниципальных образований, тем самым оказывая как позитивное, так и негативное воздействие. Предоставление транспортных услуг местному населению, возможность постоянного доступа к социально-значимым объектам и учреждениям, повышение мобильности местного населения, а также повышение независимости в обществе инвалидов и лиц с ограниченными возможностями, раскрывает социальную значимость данного вида услуг в рамках конкретного муниципального образования. Однако, стремительное и повсеместное увеличение различных видов транспорта, в большей степени это касается транспорта автомобильного, стало следствием увеличения количества дорожно-транспортных происшествий, а значит и травматизма на дорогах.

Как показывает практика, транспортное обслуживание населения в границах муниципальных образований, является более эффективным и желаемым, чем повсеместное использование личного транспорта, что в свою очередь становится следствием возникновения заторов и пробок на дорогах. Проблема транспортного обслуживания населения органами местного самоуправления, как решение вопроса местного значения, невозможно рассматривать вне рамок обеспечения безопасности дорожного движения. Так с одной стороны, совершенствование транспортного обслуживания населения, обновление подвижного состава, сокращение времени в пути, тесным образом переплетается с уменьшением количества использования населением личного автомобильного транспорта, а значит и причин травматизма на дорогах, причин нанесения убытков, как населению, так и муниципальным властям.

Современный подход в организации транспортного обслуживания населения, делает использование общественного транспорта удобным, а передвижение в пределах муниципального образования более безопасным. Эффективное решение данных вопросов местного значения – транспортное обслуживание население и обеспечение безопасности дорожного движения, - невозможно представить без четкой нормативной регламентации полномочий органов местного самоуправления в данных областях, без уяснения сущности таких полномочий, в рамках проводимой в данных областях муниципальной политики.

Так следует констатировать факт, что проблема аварийности в условиях российского государства приобрела критические масштабы, а муниципальный транспорт функционирует в условиях экономического кризиса. В свою очередь, принятый Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», оставил множество нерешенных вопросов в области компетенции органов местного самоуправления в сфере транспорта и обеспечения безопасности дорожного движения. Деятельность органов местного самоуправления в данных областях характеризуется отсутствием четкого разграничения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Здесь также следует отметить, что органы местного самоуправления очень часто

исполняют свои полномочия по решения различных вопросов местного значения только в силу сложившейся практики, без четкого нормативного регулирования.

Развитие транспортного сектора, появление на муниципальных маршрутах различных перевозчиков, развитие конкуренции в области транспортного обслуживания, ухудшение безопасности дорожного движения, ознаменовало собой необходимость осуществления муниципального контроля в данных областях, четкого нормативного закрепления полномочий органов местного самоуправления посредством принятия муниципальных правовых актов, а также соответствующего финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

Раскрытие вопроса полномочий органов местного самоуправления в области транспортного обслуживания населения и обеспечения безопасности дорожного движения предполагает необходимость комплексного подхода в ходе данного диссертационного исследования, с привлечением уже имеющихся результатов иных отраслей науки в данных областях.

Степень научной разработанности. Вопросы полномочий органов местного самоуправления при транспортном обслуживании населения и обеспечения безопасности дорожного движения, тесным образом переплетаются с иными научными отраслями, в том числе инженерно-технической направленности.

В плане общетеоретического исследования, диссертантом были использованы научные труды таких авторов как: С. А. Авакьян, М. В. Баглай, Т.М. Бялкина, И.В. Выдрин, М.Ю. Дитятковский, Ю.А. Дмитриев, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, Н. В. Кочеткова, А.В. Мадьярова, И.И. Овчинников, А.А. Подсумкова, Н.В. Постовой, В.В. Пылин, В.К. Самигуллин, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Усанов, В.И. Фадеев, В.А. Холопов, и ряда других авторитетных российских ученых-правоведов.

Также в ходе диссертационного исследования были использованы и труды специалистов в области социологии и политологии: М.С. Алешенкова, О.А. Бельков, А.В. Возженникова, А.В. Данько, С.В. Кортунова, В.Н. Кузнецов, А.В. Макеева, В.Г. Осипов, А.А. Прохожева, Р.Г. Яновского и др.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что вопросы транспортного обслуживания населения и обеспечения безопасности дорожного движения, стали объектом исследования представителей различных научных отраслей: юриспруденции, политологии, социологии и так далее. Сделанный вышеуказанными учеными вклад в изучение проблемы полномочий органов местного самоуправления, в том числе и по транспортному обслуживанию населения и обеспечения безопасности дорожного движения, весьма велик. Однако, даже ввиду наличия множества различных работ в данных областях, в том числе и в контексте местного самоуправления, вопрос полномочий органов местного самоуправления в данных областях остается все еще открытым.

Объект и предмет исследования. *Объектом* диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в ходе исполнения органами местного самоуправления своих полномочий в области транспортного обслуживания и обеспечения безопасности дорожного движения на дорогах местного значения.

В свою очередь *предметом* настоящего диссертационного исследования являются нормы, закрепленные в законодательстве различного уровня, посредством которых уполномоченные органы и должностные лица местного самоуправления,

обеспечивают безопасность дорожного движения и реализуют транспортную политику в сфере транспортного обслуживания населения и обеспечения безопасности дорожного движения.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целью данного исследования является всестороннее рассмотрение вопроса полномочий органов местного самоуправления по транспортному обеспечению местного населения и обеспечения безопасности дорожного движения с учетом уже имеющихся результатов исследований в данной области иных научных отраслей, а также выработка предложений по совершенствованию нормативной и экономической базы деятельности органов местного самоуправления в данных сферах.

Ввиду поставленных перед диссертантом целей, в рамках диссертационного исследования, решения требуют следующие задачи:

- общетеоретический анализ и рассмотрение вопроса полномочий органов местного самоуправления;

- рассмотрение сущности обеспечения безопасности дорожного движения в контексте полномочий органов местного самоуправления в данной сфере;

- анализ муниципальной транспортной политики, исследование полномочий органов местного самоуправления в данной области;

- на основе муниципальных образований субъектов федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, проведение анализа нормативной базы закрепления и регулирования полномочий органов местного самоуправления по транспортному обслуживанию органов населения;

- на основе муниципальных образований субъектов федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, провести анализ нормативной базы по урегулированию вопроса полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- на основе проведенного диссертационного исследования, обобщения сделанных выводов, разработать и предложить наиболее приемлемые и необходимые пути совершенствования существующего законодательства, применимые на уровне всего государства.

Методологическая основа диссертационного исследования. Взаимосвязанность и взаимозависимость таких вопросов местного значения как транспортное обслуживание населения и обеспечения безопасности дорожного движения, а также их связь с различными научными отраслями предполагает использование в ходе исследования определенных методов юридического исследования.

Так в ходе диссертационного исследования за основу были взяты методы познания, сравнительно-правового анализа, а также использованы системные и логические методы. При выработке и аргументации выводов диссертант прибегал к положениям как юридических, так и социологических наук.

Нормативная и эмпирическая база исследования. Нормативной и эмпирической основой данного диссертационного исследования стало федеральное законодательство в области транспортного обслуживания и обеспечения безопасности как общего характера – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - «Об общих принципах...»), так и нормативные акты профильного типа – ФЗ «О безопасности дорожного движения», 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», ФЗ «О транспортной безопасности», ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» и так далее.

Также в ходе диссертационного исследования были задействованы различные подзаконные акты (указы, постановления); большой объем регионального законодательства, муниципальные правовые акты и часть актов локального характера. Детально был проанализирован уже имеющийся муниципальный опыт по транспортному обслуживанию населения и обеспечения безопасности дорожного движения на примере муниципальных образований субъектов федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ.

Научная новизна исследования. Научная новизна настоящего диссертационного исследования обосновывается актуальностью темы исследования, в тех целях, которые требуется достичь в ходе ее рассмотрения и тех задач, которые требуется решить.

Данное диссертационное исследование является комплексным исследованием вопроса полномочий органов местного самоуправления по транспортному обслуживанию населения и обеспечению безопасности дорожного движения как взаимосвязанных явлений. Так диссертантом анализируются два вида полномочий в комплексе, что предполагает и единство сделанных выводов и возможных путей совершенствования в исследуемых областях. Таким образом, данное диссертационное исследование единственное, в рамках которого предлагается комплексный подход по совершенствованию, как теоретическому, так и практическому, полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения схожего типа.

Сделанные в ходе исследования выводы, а также достигнутые результаты делаю возможным вынести на защиту предложения не только применимые на уровне местного самоуправления, но и на иных уровнях публичной власти.

Положения, выносимые на защиту:

1. Предлагается авторское понятие добровольно взятых полномочий органов местного самоуправления, к которым относятся обязательные для исполнения полномочия по решению вопросов местного значения, закрепленные уставом муниципального образования на добровольной основе, финансируемые за счет средств местного бюджета, и не отнесенные законодательством к полномочиям федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Новизна данного определения определяется проведенным диссертантом общетеоретическим исследованием полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, что позволило выделить три группы полномочий органов местного значения:

- обязательные, то есть полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, установленные в соответствии со ст. 17 ФЗ «Об общих принципах...»;

- дополнительные полномочия, полномочия которые могут быть приняты органами местного самоуправления в соответствии с пп. 9 п. 1 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах...» на основании законов федерального и регионального характера;

- добровольно взятые полномочия, данные полномочия также устанавливаются в соответствии с пп. 9 п. 1 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах...» на основании устава муниципального образования и финансируются за счет средств местного бюджета.

2. Ввиду наличия в федеральном законодательстве положений предполагающих возможность на местном уровне учреждения муниципальной милиции после вступление профильного закона в силу или посредством внесения изменений в уже имеющиеся законы, а также вследствие необходимости более эффективного обеспечения безопасности дорожного движения в пределах муниципальных образований, представляется необходимым на федеральном уровне принять федеральный закон в области порядка организации и деятельности муниципальной милиции, либо внести изменения в ФЗ «О полиции» положения по организации и деятельности муниципальной милиции с наделением полномочиями по обеспечению безопасности дорожного движения на дорогах местного значения. Данное предложение относится к тем муниципальным образованиям, к которым в соответствии с ФЗ «Об общих принципах...» относится поддержание общественного порядка и создание органов муниципальной милиции в качестве вопросов местного значения.

Принятие закона будет предполагать необходимость принять закон на уровне субъектов Российской Федерации, имеющий вариативный характер в области структуры, сроков полномочий отдельных должностных лиц, определять обязательные положения подлежащие закреплению в Положении о муниципальной милиции. В свою очередь, муниципальные образования на местном референдуме принимают решение о создании муниципальной милиции. После этого местная администрация, основываясь на федеральный и региональный законы о муниципальной милиции, разрабатывает положения, самостоятельно выбирая наиболее приемлемую структуру с учетом закона субъекта Российской Федерации, сроки полномочий выборных лиц и так далее, с учетом местной истории и традиций.

3. Авторское определение обеспечения безопасности дорожного движения, под которой следует понимать общественные отношения по обеспечению общественного порядка в области дорожного движения с целью ликвидации причин дорожно-транспортных происшествий, а также минимизации их последствий.

Данное диссертантом определение указывает на обеспечение безопасности дорожного движения как составного элемента более объемного института – обеспечение общественного порядка, а также указанием тех целей, которые лежат в основе данного вида деятельности.

4. Доказана и обоснована необходимость проведения в рамках муниципальной транспортной политики муниципального контроля над качеством предоставления транспортных услуг, куда входит организация процесса предоставления услуг, технических особенностей пассажирских транспортных средств, состоянии дорожного полотна, градостроительного плана населенного пункта, технического и финансового состояния хозяйственных обществ, предоставляющих данные услуги и их взаимодействия с органами местного самоуправления.

Проведение такого рода контроля на муниципальном уровне, как первичном и наиболее объемном уровне предоставления транспортных услуг населению будет способствовать не только повышению качества данного типа услуг, но и повышению уровня безопасности дорожного движения.

5. Предлагается законодательно закрепить понятие пассажирского транспорта, что позволит не только усовершенствовать законодательство в исследуемой области, но позволит его детализировать, тем самым отгородив пассажирский транспорт от транспорта иного типа ввиду необходимости эффективного нормативного обеспечения предоставления транспортных услуг населению.

Под пассажирским транспортом следует понимать транспортное средство (воздушное, автомобильное и так далее) предназначенное для общественного пользования, используемое в целях перевозки людей и малогабаритного багажа, специально оборудованное для этого и направленное на создание благоприятной среды и удовлетворение потребностей жизнедеятельности населения.

6. Необходимость создания в секторе предоставления муниципальных транспортных услуг и транспортного обслуживания именно муниципальных бюджетных учреждений, что объясняется полным покрытием возможных расходов связанных с предоставлением транспортных услуг, более жестким контролем над имеющимися денежными средствами, за их целевым расходованием. В ходе своей деятельности бюджетные учреждения имеют право предоставления определенного рода платных услуг, как в рамках муниципального задания, так и сверх него, а полученные средства пополняют уже имеющееся субсидирование.

7. Предлагается на местном уровне принимать отдельные акты комплексного характера, направленные на укрепление на местном уровне непосредственно самих полномочий органов местного самоуправления, как в сфере транспортного обслуживания населения, так и обеспечения безопасности дорожного движения. Такого рода положения не должны повторять уже существующее федеральное и региональное законодательство, включая лишь нормы, относящиеся к местному уровню.

Необходимость разработки и принятия подобных актов объясняется тем, что принимаемые на местном уровне нормативные акты, имеющие схожие принципы, по большей своей части не учитывают необходимых механизмов удовлетворения потребностей в транспортных услугах.

Так в положение о транспортном обслуживании, в первую очередь, должны найти отражение кем будут предоставляться транспортные услуги. Указание поставщика транспортных слуг позволит в данном муниципальном правовом акте указать тот правовой механизм, посредством которого будет осуществляться финансирование транспортного обслуживания и обеспечения безопасности дорожного движения. С учетом применения ранее указанного вывод – создание муниципальных бюджетных учреждений в области транспорта, это позволит закрепить также механизм создания муниципальных учреждений, а также позволит уже на стадии разработки и принятия данных актов заложить статьи расходов на предоставления транспортных услуг согласно ст. 86 БК РФ, которая так и именуется: «Расходные обязательства муниципального образования».

8. Предлагается на муниципальном уровне создать необходимую финансовую базу по обеспечению безопасности дорожного движения с целью повышения заинтересованности органов местного самоуправления в более эффективном исполнении своих полномочий в исследуемых областях. Так в соответствии с п. 6.2 п. 1 ст. 46 БК РФ штрафы за нарушения безопасности дорожного движения поступают в бюджеты субъектов федерации в размере 100%. Данная норма должна быть изменена, так как именно муниципальные власти осуществляют ликвидацию причин аварийности на дорогах муниципального образования, определяют места парковки в границах муниципального образования и так далее. Необходимо сказать, что большая часть нарушений безопасности дорожного движения все же происходит на дорогах местного значения. Таким образом, штрафы за нарушения законодательства о безопасности дорожного движения, совершенные в границах муниципального образования должны в полном объеме поступать в бюджет данного муниципального образования.

Следует также перенять опыт зарубежных стран, тем самым привлекая к процессу обеспечения безопасности дорожного движения страховые компании. Так по примеру государства Финляндия, предлагается обложить страховые взносы налогами, где 1% от страховых взносов пойдет в местный бюджет, имея исключительно целевой характер. Средства будут направлены на профилактику безопасности дорожного движения, ликвидацию причин ДТП и минимизацию их последствий. Указанная налоговая нагрузка, по мнению диссертанта, не будет являться критической для страховых компаний, учитывая, что они сами заинтересованы в устранении причин ДТП. Также данная мера позволит сохранить страховым компаниям значительный объем средств, идущих на страховые выплаты.

9. Используя позитивный опыт Республики Армения, по закреплению за мэром столицы Республики Армения, г. Ереван, полномочий по осуществлению программы приспособления общественного транспорта для свободного перемещения инвалидов и маломобильных групп населения на основании ст. 57 Закона Республики Армения от 26.12.2008 г. «О местном самоуправлении в городе Ереван»¹, а также в целях единообразного предоставления транспортных услуг лицам с ограничениями жизнедеятельности, с целью повышения доступности социальных, инженерных и транспортных объектов, всех видов транспорта, предлагается на федеральном уровне разработать и принять закон с указанием тех полномочий, которые предоставлены органам местного самоуправления по транспортному обслуживанию лиц с ограничениями жизнедеятельности – Федеральный закон «О единых требованиях при транспортном обслуживании инвалидов и лиц с ограничениями жизнедеятельности и обеспечения безопасности на пассажирском транспорте».

Принятие закона подобного типа, позволит унифицировать предоставление транспортных услуг различными видами транспорта вышеуказанным группам населения. Также закрепление единых требований в данной области, в том числе при предоставлении транспортных услуг населению органами местного самоуправления, обеспечения безопасности на транспорте,

¹ Закон Республики Армения от 26.12.2008 г. «О местном самоуправлении в городе Ереван» // <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3484&lang=rus> (официальный сайт Национального Собрания Республики Армения)

позволит воплотить в жизнь нормы, содержащиеся в Конвенции ООН по правам инвалидов, повысить независимость целевых групп населения, а также, будет способствовать повсеместному созданию доступной среды.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Сделанные в ходе настоящего диссертационного исследования выводы дополняют уже имеющиеся теоретические и практические знания в исследуемых областях. В свою очередь, предложенные диссертантом пути решения оставшихся проблемных вопросов будут способствовать более обширной муниципализации транспортного обслуживания населения и обеспечения безопасности дорожного движения, повсеместной заинтересованности данного уровня публичной власти, в том числе финансовой, в повышении качества транспортного обслуживания и эффективности безопасности дорожного движения.

Предложенные диссертантом пути совершенствования нормативной базы в исследуемых областях имеют комплексный характер, что будет способствовать не только упрощению законодательства в данных областях, но и позволит устранить проблемные вопросы. Также диссертантом предлагается на федеральном уровне нормативно закрепить единообразное предоставление транспортных услуг социально не защищенным группам населения из числа инвалидов и лиц с ограничениями жизнедеятельности.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права Юридического института ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет». Обсуждение и рецензирование диссертации было проведено в Российско-Армянском (Славянском) университете. Основные положения и выводы диссертанта нашли место в восьми научных статьях автора, которые были опубликованы в рецензируемых для научных публикаций изданиях, утвержденных Высшей аттестационной комиссией РФ. Ряд положений диссертации были представлены автором в рамках лекций, семинаров, других видов занятий и отдельных

Структура диссертационного исследования. Настоящее исследование состоит из двух глав, каждая глава включает в себя по три параграфа. Также в структуру входят введение, заключение и библиографический список со списком используемых нормативных правовых актов различных уровней публичной власти.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, представляются степень ее разработанности, объект и предмет исследования, формулируются цель и задачи исследования, теоретические, нормативные, эмпирические, методологические основания исследования, обосновывается научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования, описывается апробация результатов исследования и структура работы.

Глава I. «Роль и место органов местного самоуправления в области транспортного обслуживания населения и обеспечения безопасности дорожного движения» состоит из трех параграфов, последовательно

раскрывающих теоретические вопросы полномочий органов местного самоуправления, общие вопросы безопасности дорожного движения, в частности раскрытия сущности таких понятий как «транспорт» и «транспортная система», а также исследование муниципальной политики транспортного обслуживания в контексте государственной политики транспортного обслуживания населения.

Первый параграф первой главы **«Полномочия органов местного самоуправления в области решения вопросов местного значения»**, имеет общетеоретическую направленность, рассматривая институт местного самоуправления, его значимость и необходимость.

В тоже время в целях всестороннего рассмотрения вопроса полномочий органов местного самоуправления, в данном параграфе более детально анализируется и определяется сущностное содержание, вкладываемое в понятие «компетенция», а также иные взаимосвязанные с данным понятием понятия иного характера.

В научной среде существует три подхода к пониманию сущности понятия «компетенция». В первом случае под компетенцией понимается совокупность властных полномочий, во втором случае – помимо полномочий в состав понятия «компетенция» входят и предметы ведения, в третьем – помимо полномочий и предметов ведения, в состав «компетенции» входят функции и ответственность. Проведенный диссертантом в рамках данного параграфа исследование указанных подходов, приводит диссертанта к выводу, что наиболее оптимальным является третий подход в понимании сущности понятия «компетенция».

Также в рамках настоящего параграфа диссертантом рассматривается такое явление как функции органов местного самоуправления, под которым следует понимать основные направления деятельности субъектов публичной власти, которым следует относить органы и должностные лица местного самоуправления, а также местное сообщество.

Указанные выше понятия – «компетенция» и «функция», раскрывают специфику и являются элементами более обширного понятия «правовой статус».

Таким образом, функция как категория понимается по-разному, выражаясь через совокупность иного явления, такого как компетенция. Безусловно, понятие «компетенция» имеет сложную структуру и состоит из элементов неоднородного характера. Однако обязательными здесь видятся полномочия и предметы ведения.

Диссертант придерживается точки зрения, что предметы ведения, в частности предметы ведения в области местного самоуправления, представляют собой различные сферы общественных отношений закрепленных нормативно. Данные общественные отношения будут являться едиными для всех органов и должностных лиц местного самоуправления, которые функционируют исключительно в рамках вопросов местного значения. Таким образом, касаясь предметов ведения, для всех органов и должностных лиц местного самоуправления, компетенция будет иметь общий характер.

Структурно понятие «компетенция» в области местного самоуправления не отличается от понимания данного понятия для иных уровней публичной власти и также сочетает в себе такие элементы как полномочия и предметы ведения. Однако спецификация данного понятия определяется конституционным положением института местного самоуправления, а также конституционным

закреплены в его конструкции «вопросов местного значения», что во многом усложняет его понимание.

Таким образом, диссертанту представляется верным, что предметы ведения – это своего рода круг вопросов, определяемый Конституцией РФ², а также ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³, который обусловлен особенностью осуществления права на местное самоуправление, теми целями и задачами которые преследуются, местом данного института в системе осуществления власти.

В свою очередь под полномочиями понимается специфический признак данных органов, их особая форма деятельности. В данном понятии переплетаются такие элементы как права и обязанности, где обязанность имеет преобладающее значение.

Само по себе понятие «полномочия» изначально относится к органам местного самоуправления и должностным лицам, ввиду их статуса, данное понятие является для них базовым составляющим.⁴

Проведенное диссертантом исследование с полной уверенностью позволяет говорить о том, что наличие у органов публичной власти, в том числе органов местного самоуправления, полномочий по решению поставленных перед ними задач, предполагает наличие у данных органов и ответственности, а значит обязанности по исполнению возложенных полномочий.⁵

Публичный характер органов, в том числе органов местного самоуправления, предполагает существование их правообязанности в виде полномочий, которые обязаны быть реализованы в публичных интересах, в случае диссертационного исследования, в интересах местного сообщества.⁶

Под обязанностью следует понимать меру должного поведения субъекта⁷, ввиду чего о полномочии следует понимать более как обязанность, реализуемую через действия уполномоченного субъекта по решению задач и исполнения функций.

Публичный характер правоотношений, сам по себе предполагает соединение прав и обязанностей субъекта в одном единственном понятии «полномочия».⁸

² "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс

³ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // СПС КонсультантПлюс

⁴ Дитятковский, М.Ю. Понятие отдельных государственных полномочий, которыми наделены либо могут наделяться органы местного самоуправления // Современное право. -2006. - № 10. - С. 74-78

⁵ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА • М–НОРМА, 1997. С. 27-29

⁶ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 56-57

⁷ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М.: Юристъ, 2004. С. 269

⁸ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 56-57

В соответствии с конституционными положениями (ст. 130, 132), вопросы местного значения решаются местным сообществом самостоятельно как непосредственно, так и посредством наделения органов местного самоуправления властными полномочиями.

Все это позволяет классифицировать полномочия органов местного самоуправления по форме закрепления, по форме деятельности и по содержанию. В тоже время предполагается деление полномочий органов местного самоуправления в соответствии с их компетенцией, таким образом, выделяют три вида полномочий: собственные полномочия; делегированные и установленные законодательством в виде возможного участие при их осуществлении.⁹ Где под самостоятельные полномочиями понимаются полномочия закрепленные в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также иных нормативных правовых актах. под делегированными понимаются полномочия не отнесенным к вопросам местного значения, являющихся государственными полномочиями и закрепленные за органами местного самоуправления на основании федерального или регионального закона. К последнему виду полномочий следует отнести полномочия, которые могут быть закреплены за органами местного самоуправления и содержащиеся в иных нормативных правовых актах.

Также зачастую выделяют обязательные и факультативные полномочия органов местного самоуправления, где обязательные – закрепленные за органами местного самоуправления на основании федерального законодательства; факультативные – полномочия, законодательно не отнесенные к государственным органам власти, исполнение которых возможно органами местного самоуправления.

На основании проведенного анализа теоретической базы в области полномочий публичных органов и органов местного самоуправления, из возможной классификации, а также специфических признаков, диссертантом сделаны определенного рода выводы в исследуемой области.

Наличие открытого перечня полномочий органов местного самоуправления и возможность наделение муниципального образования дополнительными полномочиями, в частности это полномочиями, которые не носят добровольного характера и относятся к делегированным полномочиям.¹⁰

Также следуя нормам ст. 17 можно говорить и об еще одном виде полномочий, которые были упомянуты ранее – это добровольно взятые полномочия. Данные полномочия устанавливаются на основании устава муниципального образования и обеспечиваются за счет бюджета муниципального образования.

⁹ Уваров А.А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти // Журнал российского права. - 2002. - №1. С. 45

¹⁰ Мадьярова А.В. Создание специализированных стоянок для хранения задержанных транспортных средств: компетенция органов местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2013. № 10. С. 52 - 60

Данная позиция находит подтверждение и в федеральном законодательстве. Так согласно нормам Бюджетного Кодекса РФ¹¹ (ст. 86) расходные обязательства муниципального образования в результате принятия по вопросам местного значения муниципальных правовых актов и иных вопросов, отнесенных к органам местного самоуправления, а также в результате заключения договора или соглашения по таким вопросам, устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Согласно проведенному анализу, полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, целесообразнее классифицировать на следующие виды:

- обязательные, то есть полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, установленные в соответствии со ст. 17 ФЗ «Об общих принципах...»;
- дополнительные полномочия, полномочия которые могут быть приняты органами местного самоуправления в соответствии с пп. 9 п. 1 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах...» на основании законов федерального и регионального характера;
- добровольно взятые полномочия, данные полномочия также устанавливаются в соответствии с пп. 9 п. 1 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах...» на основании устава муниципального образования и финансируются за счет средств местного бюджета.

Также, диссертантом предлагается авторское понятие добровольно взятых полномочий органов местного самоуправления, к которым относятся обязательные для исполнения полномочия по решению вопросов местного значения, закрепленные уставом муниципального образования на добровольной основе, финансируемые за счет средств местного бюджета, и не отнесенные законодательством к полномочиям федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Второй параграф первой главы «**Сущность обеспечения безопасности дорожного движения в сфере местного самоуправления**» посвящен проблемам безопасности дорожного движения.

В структуре имеющихся у муниципальных образований различного типа полномочий, обеспечение безопасности дорожного движения, а также организация транспортного обслуживания населения, занимают особое положение.

Согласно действующему законодательству, а именно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», полномочия органов местного самоуправления по обеспечению безопасности дорожного движения напрямую не вытекают из содержания данного закона. Основные полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения в пределах территории муниципального образования закреплены в ст. 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹².

¹¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 11.10.2018) // СПС КонсультантПлюс

¹² Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О безопасности дорожного движения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) // СПС КонсультантПлюс

В тоже время обеспечение безопасности дорожного движения само по себе является составной частью более объемных явлений, таких как охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Так к охране общественного порядка в рамках местного самоуправления относится регулирование и закрепление правил поведения в общественных местах, а также надзор в области пожарной безопасности и санитарии.

Под общественным порядком понимается урегулированные нормами права общественные отношения, охрана которых, направлена на обеспечение спокойствия в обществе, нормального жизненного распорядка, создание в обществе благоприятных условий для осуществления общественно полезной деятельности.

Обеспечение общественной безопасности является неотъемлемым условием существования и развития общества, где будут созданы достойные условия жизни. Общественная безопасность выступает в роли составной части общественного порядка, а значит и безопасности государственной.

В рамках данного параграфа также рассмотрена проблематика учреждения на местном уровне муниципальных органов охраны общественного порядка – муниципальной милиции.

Проведенное исследование приводит диссертанта к выводу о необходимости использования зарубежного опыта в области учреждения на местном уровне муниципальных органов охраны общественного порядка. Таким образом, диссертант предлагает принять основополагающий закон о муниципальной милиции на федеральном уровне, который закреплял бы лишь возможность создания данных органов, основные направления деятельности и задачи, а также положения, касающиеся выборности должностных лиц и правовой статус служащих муниципальной милиции, либо внести изменения в уже существующий ФЗ «О полиции».

Далее, на наш взгляд, необходимо принять закон на уровне субъектов Российской Федерации, имеющий вариативный характер в области структуры, сроков полномочий руководителя милиции, участкового (данные положения не должны носить обязательный характер), определить обязательные положения подлежащие закреплению в Положении о муниципальной милиции.

В свою очередь, муниципальные образования на местном референдуме принимают решение о создании муниципальной милиции. После этого местная администрация, основываясь на федеральный и региональный законы о муниципальной милиции, разрабатывает положения, самостоятельно выбирая наиболее приемлемую структуру с учетом закона субъекта Российской Федерации, сроки полномочий выборных лиц и так далее, с учетом местной истории и традиций.

Также, по мнению автора, перспективным видится наделение органов муниципальной милиции также полномочиями и в области обеспечения безопасности дорожного движения. Указанная мера позволит снять вопросы в области полномочий органов местного самоуправления по обеспечению безопасности дорожного движения. В свою очередь до настоящего момента остается вопрос, в каком формате будет действовать муниципальная милиция, подменит ли она собой федеральные органы или же будет существовать параллельно.

Также в рамках данного параграфа рассматривается содержание такого понятия как «дорожное движение», по которым понимается «процесс движение транспортных средств по дорогам, в котором действия его участников – водителей, пешеходов и пассажиров определяются специальными правилами».¹³

Дорожное движение представляет собой совокупность общественных отношений, являющихся частью социальной сферы. Целью дорожного движения является удовлетворение потребностей населения в транспорте, а именно в перемещении, как самих себя, так и различных грузов, что способствует снижению материальных и временных затрат.

В тоже время диссертант уделяет внимание и проблематики дорожно-транспортных происшествий, которая не может быть рассмотрена со стороны одной научной отрасли, а значит, требует комплексного подхода, ввиду своего многоотраслевого характера. Для решения проблемы ДТП на дорогах необходимо применять наиболее передовые достижения в разных отраслях, в том числе достижений юридических наук.

В свою очередь, можно с уверенностью утверждать, что вопрос обеспечения безопасности дорожного движения решается на всех уровнях публичной, где ДТП представляют собой естественные отрицательные события, свойственные для всех процессов. Обеспечение безопасности дорожного движения представляет собой многоуровневую систему.

Проведенное в рамках параграфа исследования позволили диссертанту предложить авторское определение обеспечения безопасности дорожного движения, под которой следует понимать общественные отношения по обеспечению общественного порядка в области дорожного движения с целью ликвидации причин дорожно-транспортных происшествий, а также минимизации их последствий.

В третьем параграфе первой главы «**Муниципальная политика транспортного обслуживания населения**», затрагиваются вопросы транспортной системы на уровне местного самоуправления.

Транспортное обслуживание населения органами местного самоуправления направлено на удовлетворение потребностей местного сообщества в перевозках, однако это подразумевает не только перемещение пассажира из одного пункта в другой, но и осуществление иных мероприятий в рамках указанных полномочий. В таком контексте, в современных условиях развития рыночных отношений в нашей стране, устойчивое развитие экономики в транспортной отрасли не представляется возможным без сбалансированного взаимодействия органов местного самоуправления и государства.

В контексте рассмотрения муниципальной политики транспортного обслуживания населения, диссертантом затронута проблема отсутствия законодательного закрепления понятия «пассажирского транспорта», что в значительной степени осложняет проводимое исследование. Также диссертантом ставится вопрос о необходимости выделения того вида транспорта, который непосредственно будет относиться к муниципальной политике.

Исходя из существующих научных точек зрения на понятие «пассажирский транспорт» и законодательно закрепленного понятия «пассажир»,

¹³ Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. – М., 1978. – С. 14-15.

диссертантом выводится рабочее определение пассажирского транспорта, под которым понимается транспортное средство (воздушное, автомобильное и так далее) предназначенное для общественного пользования, используемое в целях перевозки людей и малогабаритного багажа, специально оборудованное для этого и направленное на создание благоприятной среды и удовлетворение потребностей жизнедеятельности населения.

Таким образом, пассажирский транспорт, находящийся в муниципальной собственности, выступает в роли средства удовлетворения жизненных потребностей местного сообщества, а также средством достижения различного рода политических и экономических показателей. Продуманная муниципальная политика в области предоставления транспортных услуг, как самими муниципальными властями, так и частным сектором, оказывает непосредственное влияние на развитие муниципального образования в целом.

Проведенное исследование позволило вывести основные направления муниципальной политики в области оказания транспортных услуг и транспортного обслуживания населения муниципального образования:

- создание на территории муниципального образования необходимого комплекса правовых, экономических и иных условий в целях оказания обеспечения населения транспортными услугами;
- организация на территории муниципального образования безопасности дорожного движения посредством тех же правовых и экономических мер;
- разработка программы развития муниципального транспорта;
- обеспечение населения муниципального образования льготным проездом посредством реализации на местах федеральной и региональной политики в данной сфере;
- обеспечение своевременного и эффективного регулирования порядка предоставления транспортных услуг и транспортного обслуживания на территории муниципального образования;
- создание правовых основ, а также организация появления муниципальных транспортных предприятий.

Хотелось бы особо отметить необходимость осуществления контроля над качеством предоставляемых транспортных услуг, ведь данный вопрос в рыночных условиях приобретает особое значение.

Само же качество транспортных услуг во многом зависит и от организации процесса предоставления этих самых услуг, технических особенностей пассажирских транспортных средств, состоянии дорожного полотна, градостроительного плана населенного пункта, от технического и финансового состояния хозяйственных обществ, предоставляющих данные услуги и их взаимодействия с органами местного самоуправления.

Под самим же качеством транспортных услуг следует понимать не только комфортабельность во время перевозки пассажиров, но и затраченным временем для такой перевозки, уровнем установленных в муниципальном образовании тарифов, регулярность движения пассажирских транспортных средств по установленным маршрутам, а также как нами не раз отмечалось безопасность дорожного движения в конкретном муниципальном образовании.

Наиболее значимыми фактами являющимися основанием для снижения качества предоставляемых транспортных услуг можно назвать неграмотное использование имеющейся транспортной инфраструктур в муниципальном образовании, увеличение количество личного транспорта у граждан, а также дорожной сети. Интерес представляет также тот факт, что множество маршрутов практически полностью дублируют друг друга, создавая на определенных отрезках дорожной сети в муниципальном образовании загоры и пробки, особенно в «час пик». Также менее заметным, но не менее важным является загруженность остановочных мест для посадки пассажиров, что создает скопление большого количества транспорта на каждой остановке.

Таким образом, следует говорить о гибкой муниципальной транспортной политике, формированием муниципального заказа на мало доходных маршрутах в социальных целях, а также размещение муниципального заказа не только для представителей бизнеса, но и активное привлечение к нему муниципальных бюджетных учреждений.

Приоритетным направлением муниципальной транспортной политики является осуществление органами местного самоуправления муниципального транспортного контроля над качеством предоставления транспортных услуг, куда входит организация процесса предоставления услуг, технических особенностей пассажирских транспортных средств, состоянии дорожного полотна, градостроительного плана населенного пункта, от технического и финансового состояния хозяйственных обществ, предоставляющих данные услуги и их взаимодействия с органами местного самоуправления.

Глава II. «Нормативно-правовое регулирование в области транспортного обслуживания населения и обеспечения безопасности дорожного движения органами местного самоуправления», также состоит из трех параграфов. Как можно судить из наименования главы, данные параграфы посвящены вопросам нормативного закрепления полномочий органов местного самоуправления в области безопасности дорожного движения, а также в вопросах транспортного обслуживания населения.

Первый параграф второй главы **«Правовое регулирование и организация транспортного обслуживания населения органами местного самоуправления»**, затрагивает вопросы нормативного закрепления полномочий органов местного самоуправления в области транспортного обслуживания населения, в тоже время, диссертант не обходит стороной регулированию данных вопросов на федеральном и региональном уровнях.

Так диссертантом затрагиваются вопросы договоров перевозок пассажиров и багажа, также ГК РФ¹⁴ содержит и иные нормы в сфере предоставления транспортных услуг, в частности закрепляет ряд дополнительных прав пассажира, а именно пассажир имеет право на льготный или бесплатный проезд детей, перевозить багаж за отдельную плату и бесплатный провоз ручной клади.

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СПС КонсультантПлюс

В рамках данного параграфа диссертантом рассмотрен Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта¹⁵, а также Правила перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом. Однако основополагающее значение в области транспортного обслуживания населения на всей территории страны имеет Федеральный закон 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»¹⁶.

Затронуты вопросы заключения муниципальных контрактов, что предполагает рассмотрение диссертантом Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁷, а также ряд иных нормативных правовых актов регионального и местного характера субъектов федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ.

Проведенное исследование приводит диссертанта к выводу о необходимости принятия на муниципальном уровне комплексного нормативного правового акта направленного на закрепление на местном уровне непосредственно самих полномочий органов местного самоуправления, как в сфере транспортного обслуживания населения, так и обеспечения безопасности дорожного движения. Так в положение о транспортном обслуживании, в первую очередь, должны найти отражение кем будут предоставляться транспортные услуги, это может быть как администрация, сторонние перевозчики посредством осуществления закупок либо, как отмечалось автором, приоритетным представляется предоставление на муниципальном уровне транспортных услуг муниципальными бюджетными учреждениями.

Если говорить о структуре положения, то там должны найти отражение используемые основные понятия, в целях более легкого использования муниципального правового акта, как муниципальными служащими, так и местным сообществом; перечень транспортных услуг предоставляемых муниципальным образованием; механизм их предоставления и организации; указать орган ответственный за предоставление транспортных услуг и транспортное обслуживание населения муниципального образования; финансовое обеспечения предоставления данного вида услуг.

В том числе диссертант приходит к выводу о необходимости создания в секторе предоставления муниципальных транспортных услуг и транспортного обслуживания именно муниципальных бюджетных учреждений, что объясняется

¹⁵ Федеральный закон от 08.11.2007 N 259-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта" // СПС КонсультантПлюс

¹⁶ Федеральный закон от 13.07.2015 N 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" // СПС КонсультантПлюс

¹⁷ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.06.2017) // СПС КонсультантПлюс

полным покрытием возможных расходов связанных с предоставлением транспортных услуг, более жестким контролем над имеющимися денежными средствами, за их целевым расходованием. В ходе своей деятельности бюджетные учреждения имеют право предоставления определенного рода платных услуг, как в рамках муниципального задания, так и сверх него, а полученные средства пополняют уже имеющееся субсидирование. Данный вывод сделан на основе проведенного анализа нормативных правовых актов в области деятельности поставщиков услуг, а также имеющегося зарубежного опыта.

Второй параграф второй главы «**Правовое регулирование и организация безопасности дорожного движения органами местного самоуправления**». Данный параграф, следуя из его наименования, также посвящен вопросам нормативного закрепления полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения, где главным нормативным правовым актом является ФЗ «О безопасности дорожного движения».

К списку нормативных правовых актов в исследуемой области можно отнести и Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»¹⁸ и Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»¹⁹. Сюда также следует отнести и ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰, наделяющий органы местного самоуправления полномочиями по мобилизационной подготовке автомобильных дорог в целях возможности их использования в военное время.

В ходе диссертационного исследования были проанализированы также и иные нормативные правовые акты регионального и муниципального характера субъектов федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ.

Во втором параграфе также была проанализирована зарубежная практика пополнения местных бюджетов на цели обеспечения безопасности дорожного движения. Таким образом, используя опыты государства Финляндия, диссертантом предложено привлекать к процессу обеспечения безопасности дорожного движения страховые компании. Так диссертант считает, что необходимо по примеру государства Финляндия, обложить страховые взносы налогами, где 1% от страховых взносов пойдет в местный бюджет, имея исключительно целевой характер. Средства будут направлены на профилактику безопасности дорожного движения, ликвидацию причин ДТП и минимизацию их последствий. Указанная налоговая нагрузка, по мнению диссертанта, не будет являться критической для

¹⁸ Закон РФ от 27.11.1992 N 4015-1 (ред. от 31.12.2017) "Об организации страхового дела в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.01.2018) // СПС КонсультантПлюс

¹⁹ Федеральный закон от 25.04.2002 N 40-ФЗ (ред. от 26.07.2017) "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.09.2017) // СПС КонсультантПлюс

²⁰ Федеральный закон от 08.11.2007 N 257-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс

страховых компания, учитывая, что страховые компании сами заинтересованы в устранении причин ДТП, то позволит сохранить им значительный объем средств.

Однако, по стойкому убеждению диссертанта, необходимо предусмотреть механизмы на федеральном уровне, дабы эта налоговая нагрузка не легла на плечи страхователей.

Третий параграф второй главы **«Совершенствование правовых и организационных основ транспортного обслуживания и обеспечения безопасности дорожного движения в сфере местного самоуправления»**, направлен на поиск наиболее оптимальных путей совершенствования нормативной базы транспортного обслуживания населения и обеспечения безопасности дорожного движения органами местного самоуправления.

Полученные в ходе диссертационного исследования результаты, позволили автору выделить наиболее перспективные и приоритетные направления совершенствования правовых и организационных основ транспортного обслуживания и обеспечения безопасности дорожного движения в сфере местного самоуправления не только посредством нормативного развития, но и посредством внедрения технологий направленных на поддержание безопасности на дорогах страны.

В частности, на основе проведенного диссертантом анализа нормативной базы по социальной защите инвалидов и лиц с ограничениями жизнедеятельности, а также используя опыт Республики Армения, а именно закрепление за мэром столицы Республики Армения, г. Ереван, полномочий по осуществлению программы приспособления общественного транспорта для свободного перемещения инвалидов и маломобильных групп населения на основании ст. 57 Закона Республики Армения от 26.12.2008 г. «О местном самоуправлении в городе Ереван»²¹.

Однако ввиду территориальной специфики нашего государства отдельное регулирование данных вопросов на муниципальном уровне представляется не целесообразным ввиду необходимости единого подхода в решении указанной проблемы, так как большая часть транспортного обслуживания и обеспечения безопасности дорожного движения и безопасности на транспорте, ложится на плечи местных властей, как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти. Именно там, в городах, поселениях и селах, живут и осуществляют свою повседневную деятельности рассматриваемые группы населения; именно там, они нуждаются в постоянном и беспрепятственном использовании общественного транспорта в безопасных для жизни и здоровья условиях. Таким образом, нами предлагается на федеральном уровне разработать и принять единый закон, посвященный доступности всех видов транспортных услуг и безопасности на транспорте для лиц с ограничениями жизнедеятельности.

Ввиду единообразного предоставления транспортных услуг лицам с ограничениями жизнедеятельности, с целью повышения доступности социальных, инженерных и транспортных объектов, всех видов транспорта, предлагается на федеральном уровне разработать и принять закон с указанием тех полномочий,

²¹ Закон Республики Армения от 26.12.2008 г. «О местном самоуправлении в городе Ереван» // <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3484&lang=rus> (официальный сайт Национального Собрания Республики Армения)

которые предоставлены органам местного самоуправления по транспортному обслуживанию лиц с ограничениями жизнедеятельности – Федеральный закон «О единых требованиях при транспортном обслуживании инвалидов и лиц с ограничениями жизнедеятельности и обеспечения безопасности на пассажирском транспорте». Принятие закона подобного типа, позволит унифицировать предоставление транспортных услуг различными видами транспорта вышеуказанным группам населения. Также закрепление единых требований в данной области, в том числе при предоставлении транспортных услуг населению органами местного самоуправления, обеспечения безопасности на транспорте, позволит воплотить в жизнь нормы, содержащиеся в Конвенции ООН по правам инвалидов²², повысить независимость целевых групп населения, а также, будет способствовать повсеместному созданию доступной среды.

В **заключении** автором формулируются основные выводы диссертационного исследования и предложения по совершенствованию действующего законодательства.

В конце работы приведен список использованной литературы и нормативных правовых актов.

На основании результатов диссертационного исследования автор пришел к следующим выводам:

1. Нами отмечалось ранее, что закрытый перечень вопросов местного значения существует в ФЗ «Об общих принципах...» наряду с открытым перечнем полномочий органов местного самоуправления по различным вопросам. Под самими полномочиями понимаются права и обязанности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, где преобладающее значение имеют обязанности органов местного самоуправления.

Исходя из содержания пп. 9 п. 1 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах...», в соответствии с законами субъектов РФ, органы местного самоуправления могут наделять и дополнительными полномочиями, которые не носят добровольного характера и относятся к делегированным полномочиям.²³

В свою очередь под добровольно взятыми полномочиями следует понимать полномочия, которые нашли отражение непосредственного в уставе муниципального образования, а их реализация осуществляется за счет средств местного бюджета. Данный вывод подтверждается и ст. 86 БК РФ, где говорится о расходных обязательствах муниципального образования устанавливаемых самостоятельно на основании принятого муниципального правового акта по вопросам местного значения и вопросам иного характера.

2. Согласно проведенному анализу, полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, целесообразнее классифицировать на следующие виды:

²² "Конвенция о правах инвалидов" (Заключена в г. Нью-Йорке 13.12.2006) // СПС КонсультантПлюс

²³ Мадьярова А.В. Создание специализированных стоянок для хранения задержанных транспортных средств: компетенция органов местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2013. № 10. С. 52 - 60

– обязательные, то есть полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, установленные в соответствии со ст. 17 ФЗ «Об общих принципах...»;

– дополнительные полномочия, полномочия которые могут быть приняты органами местного самоуправления в соответствии с пп. 9 п. 1 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах...» на основании законов федерального и регионального характера;

– добровольно взятые полномочия, данные полномочия также устанавливаются в соответствии с пп. 9 п. 1 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах...» на основании устава муниципального образования и финансируются за счет средств местного бюджета.

3. Сформулировано авторское определение добровольно взятых полномочий органов местного самоуправления, к которым относятся обязательные для исполнения полномочия по решению вопросов местного значения, закрепленные уставом муниципального образования на добровольной основе, финансируемые за счет средств местного бюджета, и не отнесенные законодательством к полномочиям федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

4. Обеспечение безопасности дорожного движения, как институт общества, является предметом исследования многих наук, что предполагает необходимость объединения в рамках исследования различных подходов в понимании сущности данного института. В отношении юриспруденции, надо отметить, что полномочия органов местного самоуправления, в том числе и по обеспечению безопасности дорожного движения, закрепляются национальным законодательством и в дальнейшем детализируются.

5. Федеральный закон «Об общих принципах...» не закрепляет конкретных полномочий органов местного самоуправления по обеспечению безопасности дорожного движения, которые закреплены в специализированном законе – Федеральном законе «ОБДД».

К первой группе относятся полномочия предупредительного характера в области обеспечения безопасности дорожного движения, а именно проведение обучающих мероприятий, поддержание дорожной сети в соответствующих условиях и так далее.

Ко второй группе полномочий относятся полномочия по ликвидации причин ДТП и минимизации их последствий. Сюда в частности относится ликвидация причин ДТП за счет средств местного бюджета – уборка на дорогах, развитие инфраструктуры, осуществление ремонтных работ и так далее; оказание медицинской помощи; оформление различных социальных пособий для пострадавших при ДТП.

Сам по себе институт обеспечения безопасности дорожного движения является составным элементом более объемных институтов, таких как обеспечения безопасности и общественного порядка.

7. Главной целью обеспечения безопасности дорожного движения является защита всех участников дорожного движения от тех последствий, которые могут возникнуть в результате действий этих же участников дорожного движения. Наиболее эффективным в рамках исполнения органами местного самоуправления своих полномочий является принятие федерального закона в области порядка

организации и деятельности муниципальной милиции, либо внести изменения в ФЗ «О полиции» положения по организации и деятельности муниципальной милиции. Данное предложение относится к тем муниципальным образованиям, к которым в соответствии с ФЗ «Об общих принципах...» относится поддержание общественного порядка и создание органов муниципальной милиции в качестве вопросов местного значения. К полномочиям муниципальной милиции следует отнести поддержание общественного порядка, как в общественных местах, так и на дорогах.

8. Предлагается авторское определение обеспечения безопасности дорожного движения, которое раскрывает сущность данного института права в рамках исполнения полномочий органов местного самоуправления. Так под обеспечением безопасности дорожного движения следует понимать общественные отношения по обеспечению общественного порядка в области дорожного движения с целью ликвидации причин дорожно-транспортных происшествий, а также минимизации их последствий.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора

Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. Денилханов Ш.Ш., И.А. Алексеев Добровольно взятые полномочия органов местного самоуправления // Журнал. Государственная власть и местное самоуправление. – № 12, 2017. – С.35-40.

2. Денилханов Ш.Ш. Становление и развитие полномочий органов местного самоуправления в сфере транспортного обслуживания и обеспечения безопасности на транспорте // Журнал. Государственная власть и местное самоуправление. – № 5, 2019. – С. 35-39.

3. Денилханов Ш.Ш. Правовое регулирование и организация безопасности дорожного движения органами местного самоуправления // Журнал. Образование и право. – № 10, 2020. – С. 162-169.

4. Денилханов Ш.Ш., Константиныди М.Ф. Legal Framework for the Implementation of the Powers of Local Government Bodies to Organize Transport Services for the Population // Journal. Modern Global Economic System: Evolutional Development vs. Revolutionary Leap, 2021. In: Popkova E.G., Sergi B.S. (eds). ISC 2019. - pp. 1695-1702. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 198.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

1. Денилханов Ш.Ш. Сущностное содержание компетенции органов местного самоуправления // Материалы региональной межвузовской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Молодая наука – 2017». – Часть XVIII. – 14 апреля 2017 г. – г. Пятигорск. – Материалы секции № 5. – С. 19-23

2. Денилханов Ш.Ш. Правовое регулирование транспортного обслуживания населения органами местного самоуправления // Юридический вестник ПГУ. – №1, 2019. – С. 23-27.

3 Денилханов Ш.Ш. Обеспечению безопасности дорожного движения органами местного самоуправления, в контексте учреждения органов муниципальной милиции // Юридический вестник ПГУ. – №3, 2020. – С. 45-50.

4. Денилханов Ш.Ш. Муниципальные бюджетные учреждения – основной субъект в сфере транспортных услуг // Гражданин. Выборы. Власть: Материалы VII Международной научно-практической конференции. Пятигорск, 30 сентября- 01 октября 2020 г. / Отв. ред. д.ю.н., профессор Л.А. Тхабисимова. – Пятигорск: «Пятигорский государственный университет», 2020. – 330 с. (С. 211-216).

ԴԵՆԻԼԽԱՆՈՎ ՇԱՄՈՒ ՇԱՄԽԱՆԻ

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ
ԲՆԱԿՉՈՒԹՅԱՆ ՏՐԱՆՍՊՈՐՏԱՅԻՆ ՄՊԱՍԱՐԿՄԱՆ և ՃԱՆԱՊԱՐՀԱՅԻՆ
ԵՐԹԱԵԿՈՒԹՅԱՆ ԱՆՎՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱՀՈՎՄԱՆ ՈՒՈՐՏՈՒՄ

ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

Ատենախոսության հետազոտության թեմայի արդիականությունը:

Տրանսպորտը, ներառյալ հասարակական տրանսպորտը, կարևոր դեր է խաղում ինչպես ամբողջ երկրի, այնպես էլ առանձին համայնքների տնտեսության ձևավորման և զարգացման մեջ՝ դրանով իսկ ունենալով ինչպես դրական, այնպես էլ բացասական ազդեցություն: Տեղական բնակչությանը տրանսպորտային ծառայություններ մատուցելը, սոցիալական նշանակություն ունեցող օբյեկտների և հաստատությունների մշտական հասանելիության հնարավորությունը, տեղական բնակչության շարժունակության բարձրացումը, ինչպես նաև հաշմանդամների և սահմանփակ հնարավորություններով անձանց անկախության բարձրացումը հասարակության մեջ բացահայտում է տվյալ ծառայությունների հասարակական նշանակությունը կոնկրետ տեղական ինքնակառավարման միավորի շրջանակներում:

Այնուամենայնիվ, ավտոմոբիլային տրանսպորտի տարբեր տեսակների արագ և համատարած զարգացումը բերել է ճանապարհատրանսպորտային պատահարների թվի աճի և, որպես հետևանք՝ ճանապարհային վնասվածքների թվերի բարձրացման:

Ինչպես ցույց է տալիս պրակտիկան, համայնքների սահմաններում բնակչությանը տրամադրվող տրանսպորտային ծառայություններն ավելի արդյունավետ և ցանկալի են, քան անձնական տրանսպորտի լայն կիրառումը, որն էլ իր հերթին դառնում է խցանումների հետևանք: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից բնակչությանը տրանսպորտային ծառայությունների մատուցման խնդիրը, որպես տեղական հարցի լուծում, չի կարող դիտարկվել ճանապարհային անվտանգության շրջանակներից դուրս: Այսպիսով, մի կողմից՝ բնակչության տրանսպորտային ծառայությունների բարելավումը, շարժակազմի նորացումը և ուղևորափոխադրման ժամանակի կրճատումը սերտորեն փոխկապակցված է անձնական ավտոմոբիլային տրանսպորտից օգտվող մարդկանց թվի նվազումով, հետևաբար՝ ճանապարհների վրա ստացված վնասվածքների նվազումով: Ինչը վնաս է հասցնում ինչպես բնակչության, այնպես էլ քաղաքային իշխանություններին:

Ատենախոսական ուսումնասիրության օբյեկտն են կազմում այն սոցիալական հարաբերությունները, որոնք ծագում են տրանսպորտային

ծառայությունների ոլորտում տեղական իշխանությունների կողմից իրենց լիազորությունների իրականացման և համայնքային ճանապարհների ճանապարհային անվտանգության ապահովման ընթացքում:

Իր հերթին, այս **ատենախոսական ուսումնասիրության առարկան են** տարբեր մակարդակներում օրենսդրորեն ամրագրված նորմերը, որոնց միջոցով լիազորված մարմիններն ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների պաշտոնատար անձինք ապահովում են ճանապարհների անվտանգությունը և իրականացնում են տրանսպորտային քաղաքականություն բնակչության տրանսպորտային ծառայությունների ոլորտում և ապահովում են ճանապարհային անվտանգությունը: .

Ատենախոսության հետազոտության նպատակն ու խնդիրներն են՝ համակողմանիորեն դիտարկել տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ տեղական բնակչությանը փոխադրելու և ճանապարհային անվտանգությունն ապահովելու լիազորությունների հարցը՝ հաշվի առնելով այլ գիտական ճյուղերում առկա հետազոտությունների արդյունքները, ինչպես նաև առաջարկություններ մշակել այդ ոլորտներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության կարգավորիչ և տնտեսական բազայի բարելավման համար: Այս նպատակին հասնելու համար սահմանվում են համապատասխան կոնկրետ **խնդիրներ:**

Սույն **ատենախոսական հետազոտության գիտական նորույթը** հիմնավորվում է այն նպատակներով, որնք պետք է ձեռք բերվեն և այն խնդիրներով, որոնք պետք է լուծվեն ատենախոսական հետազոտության արդիական թեմայի քննարկման արդյունքում:

Ատենախոսական հետազոտությունը իրենից ներկայացնում է համապարփակ ուսումնասիրություն տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ բնակչությանը ծառայություններ տրանսպորտային ծառայություններ և ճանապարհային անվտանգությունն ապահովելու լիազորությունների խնդրի վերաբերյալ՝ որպես փոխկապակցված երևույթների: Այսպիսով, հայցորդը համալիր կերպով վերլուծում է երկու տեսակի լիազորություններ, ինչը ենթադրում է կատարված եզրակացությունների և ուսումնասիրված ոլորտներում կատարելագործման հնարավորությունների միասնության մասին: Այսպիսով, այս ատենախոսական հետազոտությունը միակն է, որն առաջարկում է համապարփակ մոտեցում՝ բարելավելու թե՛ տեսական, թե՛ գործնական տեղական իշխանությունների լիազորությունները՝ նմանատիպ տեղական նշանակության հարցերի լուծման համար:

Հետազոտության գիտական և գործնական նշանակությունը: Այս ատենախոսության հետազոտության ընթացքում արված եզրակացությունները լրացնում են ուսումնասիրվող ոլորտներում արդեն իսկ գոյություն ունեցող տեսական և գործնական գիտելիքները: Իր հերթին, ատենախոսությամբ առաջարկվող մնացած խնդրահարույց հարցերի լուծման ուղիները կնպաստեն

բնակչությանը մատուցվող տրանսպորտային ծառայությունների ավելի ընդլայնված մունիցիպալացմանը և ճանապարհների անվտանգության ապահովմանը, ինչպես նաև այս մակարդակի հանրային իշխանության հետաքրքրությունը, այդ թվում նաև ֆինանսական՝ տրանսպորտային ծառայությունների որակի բարձրացման և ճանապարհային անվտանգության արդյունավետության ապահովման մասով:

Ուսումնասիրության արդյունքների հիման վրա արված եզրակացություններն ու առաջարկություններն ուղղված են Ռուսաստանի Դաշնության օրենսդրության կատարելագործմանը, որը կարգավորում է բնակչության տրանսպորտային ծառայությունների ոլորտում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների իրականացումը և ճանապարհների անվտանգության ապահովումը:

THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE FIELD OF TRANSPORT
SERVICES FOR THE POPULATION AND ENSURING ROAD SAFETY

ANNOTATION

Relevance of the topic of dissertation research. Transport, including public transport, plays an important role in the formation and development of the economy, both of the entire country and of individual municipalities, thereby exerting both a positive and a negative impact. Providing transport services to the local population, the possibility of constant access to socially significant objects and institutions, increasing the mobility of the local population, as well as increasing independence in the society of people with disabilities and persons with disabilities, reveals the social significance of this type of service within a particular municipality. However, the rapid and widespread increase in various types of transport, to a greater extent it concerns road transport, was the result of an increase in the number of road accidents, and hence injuries on the roads.

As practice shows, transport services for the population within the boundaries of municipalities are more effective and desirable than the widespread use of personal transport, which in turn becomes a consequence of congestion and traffic jams. The problem of transport services to the population by local self-government bodies, as a solution to a local issue, cannot be considered outside the framework of road safety. So, on the one hand, the improvement of transport services for the population, the renewal of rolling stock, and a reduction in travel time are closely intertwined with a decrease in the number of people using personal road transport, and hence the causes of injuries on the roads, causes of damage to both the population and the municipal authorities.

The object of the dissertation research is social relations arising in the course of the exercise by local governments of their powers in the field of transport services and ensuring road safety on local roads.

In turn, **the subject of this dissertation research** is the norms enshrined in legislation at various levels, through which authorized bodies and officials of local self-government ensure road safety and implement transport policy in the field of transport services for the population and ensuring road safety.

The purpose and objectives of the dissertation research is to comprehensively consider the issue of the powers of local governments to transport the local population and ensure road safety, taking into account the already available research results in this area of other scientific industries, as well as to develop proposals for improving the regulatory and economic base of the activities of local governments in these areas. To achieve this goal, appropriate specific tasks are set.

The scientific novelty of this dissertation research is justified by the relevance of the research topic, for the purposes that need to be achieved in the course of its consideration and the tasks that need to be solved.

This dissertation research is a comprehensive study of the issue of the powers of local governments to transport services to the population and ensure road safety as interrelated phenomena. Thus, the candidate for a degree analyzes two types of powers in a complex, which presupposes the unity of the conclusions drawn and possible ways of improvement in the studied areas. Thus, this dissertation research is the only one that

proposes a comprehensive approach to improve, both theoretical and practical, the powers of local governments to resolve issues of local importance of a similar type.

Scientific and practical significance of the research. The conclusions made in the course of this dissertation research supplement the already existing theoretical and practical knowledge in the areas under study. In turn, the ways of solving the remaining problematic issues proposed by the dissertation will contribute to a more extensive municipalization of transport services for the population and ensuring road safety, the widespread interest of this level of public authority, including financial, in improving the quality of transport services and the efficiency of road safety.

The conclusions and proposals made on the basis of the results of the study are aimed at improving the legislation of the Russian Federation regulating the exercise of powers by local governments in the field of transport services to the population and ensuring road safety.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Denuf', is located in the lower right quadrant of the page.