

УДК 342

**СТРУКТУРА И СТАТУС ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МЕСТНЫХ
АДМИНИСТРАЦИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОЛНОМОЧИЯ
В ТРАНСПОРТНОЙ СФЕРЕ**

Упоров И.В.*д.и.н., к.ю.н., профессор**Российская академия естествознания**Краснодар, Россия*

Аннотация. Рассматриваются особенности структуры и правового статуса подразделений местных администраций муниципальных образований, которые осуществляют полномочия органов местного самоуправления в транспортной сфере. Соответственно анализируются нормы федеральных законов, муниципальных правовых актов, определяющих структурное построение, функции, полномочия специализированных транспортных подразделений (обычно это департаменты, управления, отделы местных администраций), а также научные труды, в которых затрагивается заявленная тема. Отмечается, что такие структурные подразделения в зависимости от масштаба муниципального образования могут быть самостоятельными подразделениями либо составлять часть более общих структурных подразделений. Деятельность транспортных подразделений основывается на соответствующих муниципальных правовых актах (положениях), содержание которых нуждается в определенном совершенствовании, поскольку, в частности, нередко смешиваются задачи, функции и полномочия таких подразделений. В большинстве случаев указанные характеристики отражаются не исчерпывающим образом, что представляется неправильным. Обосновываются авторские предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы данной сферы общественных отношений.

Ключевые слова: местное самоуправление, транспортная сфера, местная администрация, полномочия, муниципальное образование.

***STRUCTURE AND STATUS OF LOCAL ADMINISTRATION
SUBDIVISIONS EXERCISING POWERS
IN THE TRANSPORT SPHERE***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Russian Academy of Natural Sciences

Krasnodar, Russia

Abstract. The article examines the features of the structure and legal status of subdivisions of local administrations of municipal entities that exercise the powers of local governments in the transport sector. Accordingly, the provisions of federal laws, municipal legal acts that determine the structural structure, functions, powers of specialized transport subdivisions (usually departments, directorates, divisions of local administrations), as well as scientific works that touch upon the stated topic are analyzed. It is noted that such structural subdivisions, depending on the scale of the municipality, can be independent subdivisions or form part of more general structural subdivisions. The activities of transport units are based on the relevant municipal legal acts (regulations), the content of which requires certain improvement, since, in particular, the tasks, functions and powers of such units are often mixed up. In most cases, the specified characteristics are not reflected exhaustively, which seems incorrect. The author's proposals for improving the regulatory framework of this sphere of public relations are substantiated.

Key words: local government, transport sector, local administration, powers, municipality.

В каждом муниципальном образовании в обязательном порядке формируются следующие органы местного самоуправления: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и местная администрация. Базовые нормы об их полномочиях содержатся в ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федерации» [1] (далее – Закон о местном самоуправлении). Свои полномочия органы местного самоуправления направляют на реализацию вопросов местного значения, которые в исчерпывающем виде определяются для каждого вида муниципального образования в ст. 14-16.1 Закона о местном самоуправлении. Полномочия каждого органа определяются уставом муниципального образования, который в свою очередь, основывается на актах федерального и регионального законодательства, откуда, собственно, в уставах муниципальных образований заимствуются соответствующие формулировки. Однако здесь есть сложность, которая заключается в том, что по отдельным направлениям деятельности полномочия регулируются соответствующими отраслевыми законами, и далеко не во всех уставах муниципальных образований ввиду трудностей правотворческой техники полномочия, установленные законами, фиксируются в уставах, что, однако, отнюдь не означает, что соответствующие нормы законов не действуют – они действуют, и в практике отражаются в иных муниципальных правовых актах (то есть, не в уставах муниципальных образований) и применяются органами местного самоуправления. Далее речь пойдет о структуре и статусе органов местного самоуправления в сфере организации транспортных услуг общего пользования, а приведенная вводная часть необходима, чтобы лучше ориентироваться в анализе соответствующих правовых актов.

Но прежде всего отметим, что особенностью развития транспортного комплекса в муниципальных образованиях является то обстоятельство, что в начале 1990-х гг. был определен вектор рыночного развития российской экономики, и начавшиеся реформы существенно изменили условия функционирования транспорта и характер спроса на транспортные услуги по сравнению с советским периодом. Одновременно в настоящее время наблюдается, очевидно, во всех городах (в сельской местности в меньшей степени) такое увеличение численности автомобильного пассажирского парка, которое превышает возможности имеющейся улично-дорожной сети, которая, к тому же, проекти-

ровалась еще в середине прошлого века, об этом свидетельствуют, в частности, автомобильные «пробки» в городах, и прежде всего мегаполисах и иные негативные последствия (включая экологию и безопасность) [2;3;4 и др.].

Соответственно возникает необходимость совершенствовать деятельность органов местного самоуправления по представлению населению транспортных услуг населению муниципальных образований [5]. Это направление деятельности органов местного самоуправления в виде «транспортного» вопроса местного значения было закреплено в Законе о местном самоуправлении в следующей одинаковой для всех видов муниципальных образований следующим образом: «создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования» [1]. При этом наибольший объем работы по реализации полномочий органов местного самоуправления в транспортной сфере выполняет местная администрация муниципального образования. Собственно, такое положение вытекает из самой природы исполнительно-распорядительного органа, каковым и является местная администрация [6, с. 110].

В структуре местной администрации как исполнительно-распорядительном органе муниципального образования создаются соответствующие подразделения, о статусе которых речь пойдет ниже. Вместе с тем специфика отношений в транспортной сфере, имеющей публичный характер, заключается в том, что кроме управленческих подразделений учреждаются и действуют муниципальные унитарные предприятия, которые в числе иных субъектов хозяйственной деятельности также, в определенном объеме, обеспечивают население муниципальных образований необходимыми транспортными услугами по пассажирским перевозкам. Положение этих предприятий достаточно противоречиво, поскольку они, например, осуществляя хозяйственную деятельность, в то же время не могут выходить за пределы устанавливаемых тарифов; далее данные предприятия в силу их специфики не рассматриваются.

Необходимо также заметить, что сфера транспортных услуг населению настолько сложная и масштабная, что управление ею осуществляется на всех уровнях, а именно федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Так, на федеральном уровне органом исполнительной власти в области транспорта является Министерство транспорта РФ, в составе которого имеется ряд других органов, в том числе имеющих отношение к пассажирским перевозкам в муниципальных образованиях, а именно Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. На уровне субъектов Российской Федерации также функционируют органы исполнительной власти по управлению в области транспорта. Так, в Краснодарском крае имеется Министерство транспорта и дорожного хозяйства, одной из функций которого является координация взаимодействия органов местного самоуправления, транспортных предприятий и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих пассажирские перевозки, в части транспортного обслуживания населения; контроль за безопасностью пассажирских перевозок и др.

На уровне местного самоуправления организационно-правовых форм, по которым структурируются системы управления в транспортной сфере еще шире. Это и не удивительно, имея в виду, что муниципальные образования разных типов (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские и муниципальные округа) довольно сильно отличаются по численности и плотности населения, территории, уровню развития экономики, состоянию транспортной сферы и многим другим характеристикам. Поэтому варианты структурирования транспортных подразделений местных администраций самые многообразные. В частности, в крупных городах выделяются специализированные транспортные подразделения.

Например, в Оренбурге в составе городской администрации функционирует Управление пассажирского транспорта, Положение о котором утверждено городскими депутатами [7]. В Положении указывается, в частности, что Управление является отраслевым (функциональным) органом администрации города

Оренбурга и находится в непосредственном подчинении заместителя главы города Оренбурга по городскому хозяйству. В содержательном плане данное Положение включает в себя три раздела: Общие положения; Полномочия (функции) Управления; Организация работы Управления. Это, конечно, немного для такого рода муниципальных правовых актов. Вместе с тем второй, основной, раздел раскрывается довольно подробно. В первом разделе содержится небольшая преамбула, где указывается, что Управление от имени администрации города Оренбурга осуществляет полномочия по организации транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования "город Оренбург", создает условия для предоставления транспортных услуг населению. Далее перечисляются полномочия: Разрабатывает программы развития автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, используемого на маршрутах регулярных перевозок на территории муниципального образования "город Оренбург", а также объектов транспортной инфраструктуры; Организует осуществление закупок на транспортное обслуживание населения на территории муниципального образования "город Оренбург", на приобретение пассажирских транспортных средств; Ведет реестр муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории города Оренбурга и др.[7]

Всего в перечне 44 (!) полномочия. Однако в данном случае количество полномочий не соответствует качеству содержательности их формулировок. Как представляется, здесь имеют место методологические недочеты. Во-первых, полномочия в скобках обозначены одновременно как функции - «полномочия (функции)», в то время как эти понятия не являются тождественными. Во-вторых, включили в полномочия (функции), вероятно, все основные действия, которыми им приходится заниматься, в то время как полномочия должны обладать таким признаком, как юридически значимые последствия их реализации[8, с. 264], чего в большинстве представленных «полномочий (функций)» нет. Так, не могут считаться полномочиями выработка предложений,

изучение спроса населения, ведение учета перевозчиков, комплектование, хранение, учет и использование архивных документов и т.п.

Нельзя согласиться и с тем, что Управление «исполняет иные полномочия (функции), установленные муниципальными правовыми актами города Оренбурга» - мы полагаем, что в такого рода предельно конкретных муниципальных правовых актах (в отличие, например, от Устава муниципального образования, на что выше было обращено внимание), перечень полномочий должен быть исчерпывающий.

Иной подход наблюдается в другом мегаполисе – Нижнем Новгороде. Здесь создан Департамент транспорта и дорожного хозяйства, Положение о котором утверждено не депутатами, то есть, не представительным органом Н.Новгорода, а постановлением городской администрации [9]. Положение об этом органе имеет более широкую структуру и состоит из шести разделов (Общие положения; Задачи; Функции; Права департамента; Руководство департамента; Взаимоотношения). Здесь также указывается, что Департамент «является структурным органом администрации города Нижнего Новгорода», но уточняется: «без образования юридического лица». Определены задачи Департамента: реализация полномочий администрации Н.Новгорода в области дорожной деятельности, организация дорожного движения, создание условий для предоставления транспортных услуг населению, профилактика терроризма в части обеспечения транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры[9]. Довольно обширный раздел посвящен «функциям», однако при перечислении указывается о «функциях и полномочиях» - они сходны с Управлением пассажирского транспорта г. Оренбурга.

Представляется, что структура г. Оренбурга в большей степени способствует решению поставленных задач, поскольку занимается только пассажирским транспортом, то есть имеет место специализация, в отличие от Департамента в г. Н. Новгороде, у которого в перечне функций и полномочий на первом месте значатся вопросы дорожного хозяйства, и только потом – вопрос

обеспечения населения слугами пассажирского транспорта общего пользования.

Дискуссионным является вопрос о том, насколько правомерно наделять структурное подразделение местной администрации статусом юридического лица, как это имеет место, например, с Департаментом транспорта и дорожного хозяйства в г. Краснодаре, в Положении о котором указывается, что «Департамент является юридическим лицом, имеет гербовую печать, штампы и бланки установленного образца» [10]. Так, О.В. Казаченкова отмечает, что орган местной администрации обладает собственной правосубъектностью (может являться распорядителем бюджетных средств), вправе осуществлять в связи с этим соответствующие бюджетные полномочия и т.д.; однако такого рода полномочия структурное подразделение местной администрации может выполнять как будучи юридическим лицом, так и не являясь таковым, и возможность наделяния структурного подразделения местной администрации собственными полномочиями такого рода представляется весьма сомнительной [11, с. 32]. По мнению Е.Ю. Тихалевой, наделяние органа местной администрации статусом юридического лица вполне допустимо [12, с. 113]. На наш взгляд, данный вопрос должен решаться, исходя из масштаба задач, стоящих перед муниципальным образованием. Так, по словам мэра Краснодара в этом городе проживает 1,6 млн человек [13]. При такой численности, с учетом регулярных автомобильных «заторов» на улицах города, очевидно, целесообразно предоставить Департаменту транспорта и дорожного хозяйства статус юридического лица, расширив тем самым его самостоятельность в решении транспортных проблем. Решение должно быть за городскими депутатами.

Положения о транспортных подразделениях, как показывает изученная нами правотворческая муниципальная практика, утверждаются как представительным органом муниципального образования, так и главой местного самоуправления. Мы полагаем, при действующем опыте придания таким подразделениям статуса юридического лица, что в подобных случаях положения долж-

ны утверждаться представительными органами муниципального образования. Отметим еще, что в средних и малых городах, муниципальных районах и тем более в сельских поселениях в структуре местных администраций чаще всего отсутствуют специальные транспортные подразделения, а вопросы транспортного обслуживания населения объединяются с другими вопросам, что соответствует, как отмечалось, масштабам и сложности задач в транспортной сфере конкретного муниципального образования.

Можно констатировать, что для реализации полномочий местных администраций в транспортной сфере в составе местных администраций формируются структурные подразделения, которые в зависимости от масштаба муниципального образования могут быть самостоятельными подразделениями либо составлять часть более общих структурных подразделений. Деятельность структурных подразделений местных администраций основывается на соответствующих муниципальных правовых актах (положениях). Регулирование в их цели, задач, функций и полномочий структурных подразделений нуждается в совершенствовании. В частности, часто смешиваются задачи, функции и полномочия. В большинстве случаев указанные характеристики отражаются далеко не в полной мере и не исчерпывающим образом, несмотря на то, что положения о структурных подразделениях местных администраций представляют собой муниципальные правовые акты, где задачи, функции и полномочия структурных подразделений должны регламентироваться исчерпывающим образом. В крупных городах-мегаполисах как правило создаются специализированные управления (департаменты) транспорта, которые наделяются статусом юридических лиц, что представляется допустимым, учитывая сложность транспортных проблем с мегаполисах.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 24.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде-

рации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 28.02. 2025).

2. Байгубиков Д.Р., Пионтковская С.А. Влияние автомобильной инфраструктуры на окружающую среду города // Символ науки. 2024. № 7. С. 873-879.

3. Азимов Д.С. Влияние автотранспорта на загрязнение атмосферы городов // Endless light in science. 2024. № 1. С. 97-99.

4. Демахина Е.С., Поготовкина Н.С., Никитин Е. А., Пархоменко В.А. Социально-экономические последствия аварийности на автомобильных дорогах в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Журнал Академия транспорта: сайт. URL: // https://www.q1-journal.ru/articles/ru/2018/3/3_2018_sait_61-64.pdf (дата обращения: 03.03.2025).

5. Савин Г.В., Савина В.В. Мобильность как категория успешных инноваций в области организации трафика в городе// Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2023.№ 4. С. 2-15.

6. Карасев А.Т., Елькина А.В. Конституционно-правовой статус местной администрации: общая характеристика // Российский юридический журнал. 2012. N 3. С. 109 - 116.

7. Решение Оренбургского городского Совета от 25.04. 2011. (ред. от 17.96.2016) № 144 «Об утверждении Положения об Управлении пассажирского транспорта администрации города Оренбурга» // Официальный сайт администрации города Оренбурга (дата обращения – 04. 02. 2025).

8. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. М.: Юриспруденция, 2007.

9. Положение о департаменте транспорта и дорожного хозяйства администрации города Нижнего Новгорода (Утверждено постановлением администрации города от 03.02.2021 № 386, ред. от 13.01.2023) // Официальный сайт администрации Новгорода (дата обращения: 28.02.2025).

10. Положение о департаменте транспорта и дорожного хозяйства администрации муниципального образования город Краснодар (Утверждено реше-

нием городской Думы Краснодара от 26.12. 2017 (ред. от 20.06.2024) // Официальный сайт администрации муниципального образования город Краснодар (дата обращения: 28.02.2025).

11. Казаченкова О.В. Особенности правового статуса органов местного самоуправления: проблемы законодательной и правоприменительной практики // Административное и муниципальное право. 2012. N 8. С. 31-34.

12. Тихалева Е.Ю. Правовой статус органов местной администрации // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2015. № 20. С. 112-115.

13. Халикова Е. Численность жителей Краснодара достигла 1,6 млн человек: мэр Краснодара Евгений Наумов считает, что количество жителей города превышает официальную статистику // WWW.KUBAN.KP.RU: <https://www.kuban.kp.ru/online/news/5473740/> (дата обращения: 13.02. 2025).

Оригинальность 81%