

# КАСПИЙСКИЙ РЕГИОН: ПРАВО И ПОЛИТИКА

---

---

## ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Л.В. Рудаков  
(Россия, г. Новороссийск)

Местное самоуправление представляет собой многогранное и многоаспектное явление, сложную систему с развитыми внутренними и внешними связями. Основные компоненты системы местного самоуправления в современной России раскрываются в настоящей статье.

Для разграничения системы государственного управления и системы местного самоуправления по функциям обратимся к содержанию термина «функция». В научной литературе выделяются функции государственного управления как конкретные виды управляющих воздействий государства и управленческие функции государственных органов как юридически выраженные управляющие воздействия отдельных государственных органов, которые они вправе и обязаны осуществлять в отношении определенных управляемых объектов или управляющих компонентов каких-либо иных структур<sup>1</sup>.

Наиболее часто под функциями местного самоуправления понимают основные направления муниципальной деятельности. Понятие «функция» является синонимом понятий «задача», «прерогатива», «круг ведения».

Характерными чертами муниципального управления как вида управленческой деятельности являются:

- ✓ концепция муниципального управления, опирающаяся на философию и базовые принципы местного самоуправления;
- ✓ в системе муниципального управления объектом управления служит локальная территория и происходящие на ней социально-экономические процессы;
- ✓ в системе муниципального управления имеются два субъекта управления: население (местное сообщество) и органы местного самоуправления, действующие от имени населения.

Одной из ключевых функций муниципальной деятельности является создание условий для эффективного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. К этим условиям прежде всего относятся:

- ✓ наличие выборных органов местного самоуправления;
- ✓ использование в муниципальной деятельности институтов прямой демократии;
- ✓ наличие материально-финансовой базы для решения вопросов местного значения.

Реализация функции обеспечения участия населения Кубани в решении вопросов местного значения осуществляется на основе законодательных актов и решений: ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ и краевого закона «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» № 717-КЗ. Исходя из положений названных законов, формы непосредственной демократии подразделяются на две группы.

Первая группа – формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления путем принятия обязательных для исполнения решений. Вторая группа – формы участия населения в осуществлении местного самоуправления на основе собственных интересов.

В ст. 3, п. 1 ФЗ определено: «Граждане Российской Федерации (далее также – граждане) осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления»<sup>2</sup>.

Исследования проблематики политического участия жителей Муниципального образования «город Новороссийск» показывают, что этому вопросу уделяется внимание главным образом в периоды предвыборных компаний. Факты выдвижения гражданских инициатив на местном уровне по возможности замалчиваются. По инициативе депутатов городской думы по ряду вопросов городской жизни практиковались опросы населения избирательных округов города. Однако сделано это было робко, без анализа. Практика дает пока очень мало примеров, когда субъектами той или иной инициативы становятся сами граждане, избиратели. Последние выборы в городскую думу (декабрь 2004 г.) показали стабильно высокий уровень абсентеизма. Явка избирателей в 31 избирательном округе колебалась от 25,1 % до 38,4 %. Предшествующие выборы<sup>3</sup> в декабре 1999 г. показали явку избирателей от 34,6 % до 49,8 %.

Абсентеизм – это не только проблема Муниципального образования «город Новороссийск» или России в целом, однако здесь он приобретает особые черты. Слабость и неспособность местных органов власти оперативно решать поставленные перед ними социально-экономические задачи, затрагивающие непосредственно интересы местного населения, не способствует формированию доверия к народным избранникам.

Для сравнения скажем, что в эпоху земства и городского управления около 60 % собираемых на территории городов российского государства средств оставалось в городской казне. Сегодня эта цифра не превышает 30 %. А местные налоги дают в городской бюджет лишь 3–5 % от общей суммы<sup>4</sup>. При этом бюджет Краснодарского края остается тем ситом, через которое проходят деньги из федерального бюджета в местный. И нормативы, и объемы поступлений зависят от того, какие отношения сложились либо складываются между губернатором и мэром. Например, до 2002 г. были одни подходы, а с 2003 г. (после смены главы местного самоуправления) – другие.

Опрос депутатов городской думы корреспондентом газеты «Новороссийский рабочий» показал, что треть их не готова к взаимодействию с населением, не считает это необходимым. А местное сообщество, с другой стороны, слабо понимает, какие функции должен выполнять местный представительный орган, а какие администрация<sup>5</sup>.

В п. 2. ст. 3 ФЗ № 131 зафиксировано: «... граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям»<sup>6</sup>.

Ст. 23 ФЗ № 131 определяет, что «... муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»<sup>7</sup>.

При этом в ст. 35 п. 3 ФЗ № 131 конкретизируется, что «представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В данном случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан»<sup>8</sup>. Нормы муниципального права закрепляют институты и формы прямой демократии, посредством которых население привлекается к решению вопросов местного значения, а также осуществляет контроль над деятельностью выборных и иных органов местного самоуправления.

ФЗ № 31 от 6.10.2003 г. значительно расширяет полномочия местного самоуправления, сформулированные в его старой редакции от 28.08.1995 г. Так, глава 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления»<sup>9</sup> содержит статьи, регламентирующие систему: функции и порядок реализации народовластия.

Исходя из принципа многообразия форм осуществления местного самоуправления, который, в свою очередь, базируется на многообразии местных условий и традиций, следует вывод, что все вопросы организации местного самоуправления не могут быть урегулированы не только на федеральном, но и на региональном уровнях. В силу этого обстоятельства в ст. 44 ФЗ № 131 от 06.10.2003 г. определяется населению право самостоятельно принимать Устав муниципального образования – норма

тивно-правовой акт «конституционного» типа. Устав определяет систему власти в муниципальном образовании и отношения между этой властью и местным сообществом (населением). Уставом регулируются порядок отзыва, выражения недоверия, досрочного прекращения выборных и должностных лиц местного самоуправления и другие вопросы.

Для участия в управлении местными делами существенное значение имеет информированность граждан о работе органов местного самоуправления, состоянии муниципального хозяйства. Поэтому последовательная реализация принципа гласности в муниципальной деятельности служит важным условием обеспечения активного участия населения в решении вопросов местного значения, контроля за работой органов местного самоуправления.

Другой функцией-направлением муниципальной деятельности является управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления. Свое социальное предназначение местное самоуправление может оправдать, лишь эффективно управляя муниципальным имуществом, формируя и рационально используя местные финансы. Государство признает за местным самоуправлением право самостоятельно решать все эти вопросы. Поэтому население муниципального образования, осуществляя местное самоуправление, принимает на себя ответственность за эффективность управления муниципальным имуществом и местными финансовыми ресурсами.

Права собственника в отношении имущества и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, население непосредственно. Эти подходы подробно регламентирует ФЗ 2003 г., где в главе 8 «Экономическая основа местного самоуправления»<sup>10</sup> закон четко и емко определяет основные функции, права и обязанности местного самоуправления в решении задач экономической стратегии.

Форма политического участия граждан закреплена законом, однако на практике в Муниципальном образовании «г. Новороссийск» только предполагается разработка положений, регламента и поиск конкретных исполнителей, ответственных за выполнение данной нормы.

Третья функция комплексного социально-экономического развития территорий муниципального образования осуществляется, прежде всего, посредством планирования.

Так, представительный орган местного самоуправления – городская дума Новороссийска – принимает планы и программы развития муниципального образования, а также контролирует их реализацию, утверждая отчеты об их исполнении. Планы и программы развития муниципального образования направлены на обеспечение оптимальных пропорций в развитии разных сфер местной жизни, рационального использования природных и иных ресурсов. Осуществляя данную функцию, органы местного самоуправления учитывают и интересы развития территории. Обеспечение комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования – необходимое условие успешного решения вопросов местной жизни, достижения целей местного самоуправления.

Четвертая функция муниципальной деятельности местного самоуправления – обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.

К основным целям муниципальной деятельности относится улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования. Важную роль в достижении этой цели играет деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению основных жизненных потребностей граждан, что предполагает развитие местной инфраструктуры, организацию обслуживания населения. Для достижения этих целей в соответствии с ФЗ от 06.10.2003 г. в главе 3 «Вопросы местного значения»<sup>11</sup> подробно регламентированы основные направления работы органов местного самоуправления:

- ✓ «организуют, содержат, развивают соответствующие муниципальные предприятия, учреждения, организации и службы»;
  - ✓ «организуют предоставление общедоступного бесплатного дошкольного, основного общего и профессионального образования»;
  - ✓ «организуют в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение и др. Закон также возлагает на органы местного самоуправления вопросы организации снабжения населения топливом; утилизации и переработки бытовых отходов; транспортного обслуживания населения и т.п.»;
  - ✓ «муниципальные органы обязаны создавать условия для жилищного и социально-культурного строительства; для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; для деятельности учреждений культуры, средств массовой информации, организации зрелищных мероприятий и т.д.»
- Кроме того, органы местного самоуправления обеспечивают:
- ✓ санитарное благополучие населения;
  - ✓ социальную поддержку и содействие занятости населения;
  - ✓ противопожарную безопасность в муниципальном образовании.

Органы местного самоуправления регулируют вопросы, относящиеся к данной области муниципальной деятельности.

Представительные органы местного самоуправления принимают общеобязательные правила по этим вопросам местной жизни, а «органы местного самоуправления осуществляют в этой сфере контрольную деятельность, что служит созданию необходимых предпосылок для наиболее полной и эффективной реализации прав и свобод граждан, обеспечению стабильного правового режима муниципального образования»<sup>12</sup>.

Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 58 и 59 ФЗ 2003 г. обязаны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ – это охрана общественного порядка и общественных отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов РФ.

Пятая функция – направление обеспечения муниципального порядка – основа нормальной жизни муниципального образования, функционирования местной демократии, необходимое условие реализации прав и свобод граждан. Ст. 132 Конституции РФ устанавливает, что органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. Общественный порядок – это составная часть правопорядка в обществе, важный элемент правовой основы жизнедеятельности граждан. Поэтому успешное осуществление данной функции местного самоуправления в Новороссийском городском округе выступает одним из условий решения общегосударственной задачи обеспечения законности, укрепления правопорядка в РФ.

Шестая функция-направление муниципальной деятельности местного самоуправления – защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ, федеральными законами<sup>13</sup>.

В Конституции РФ (ст. 12) гарантируется и признается защита интересов и прав местного самоуправления. ФЗ 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 3: «Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления» в п. 3. определяет, что: «установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». В п. 4. дополняется и определяется, что «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают госу-

дарственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления»<sup>14</sup>.

В России в соответствии со ст. 133 Конституции РФ действует система государственных гарантий местного самоуправления, таких как:

- ✓ запрет на ограничение конституционных прав местного самоуправления;
- ✓ право на судебную защиту;
- ✓ право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами дополнительной власти;
- ✓ запрет на ограничение прав органов местного самоуправления, установленных федеральными законами, правовыми актами субъектов РФ;
- ✓ решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке.

Защита прав местного самоуправления – это важная сторона государственной деятельности. Одной из организационных форм, с помощью которой осуществляется функция защиты интересов и прав местного самоуправления, являются ассоциации и союзы муниципальных образований. Они образуются в целях координации деятельности муниципальных образований, более эффективного осуществления своих прав и интересов<sup>15</sup>. В РФ действуют общероссийские, межрегиональные и региональные ассоциации и союзы местного самоуправления, деятельность которых выступает важным фактором государственной и общественной жизни, в том числе и в плане обеспечения прав и законных интересов местного самоуправления на различных уровнях государственной власти<sup>16</sup>.

И.И. Овчинников выделяет функции системы местного самоуправления в целом и функции отдельных органов и звеньев этой системы, классифицируя их на три группы: основные (общие), специализированные и вспомогательные<sup>17</sup>.

Рассматривая присущие в целом системе государственного управления функции, такие как прогнозирование, планирование, организация государственного управления, регулирование, руководство, координация, учет, контроль, нетрудно заметить, что все они в той или иной степени присущи системе местного самоуправления. Реализация многих из этих функций носит неправовой характер. Следовательно, различие между функциями государственного управления и местного самоуправления возникает, в первую очередь, в предметной сфере отношений. Однако и здесь значительная часть функций совпадает. Поэтому в качестве критерия разграничения системы государственного управления и системы местного самоуправления функции могут использоваться, как правило, в сочетании с другими отличительными компонентами.

<sup>1</sup> *Атаманчук Г.В.* Государственное управление. М., 2000. С. 56–58.

<sup>2</sup> *Лалин В.А., Любовный В.Я.* Реформы местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М., 2005. С. 147.

<sup>3</sup> *Новороссийский Рабочий.* 2004. 12 дек.

<sup>4</sup> *Новороссийский Рабочий.* 2005. 14 февр.

<sup>5</sup> *Новороссийский Рабочий.* 2007. 12 апр.

<sup>6</sup> *Лалин В.А., Любовный В.Я.* Реформы местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М., 2005. С. 148.

<sup>7</sup> Там же. С. 168.

<sup>8</sup> Там же. С. 178.

<sup>9</sup> Там же. С. 166.

<sup>10</sup> Там же. С. 193.

<sup>11</sup> Там же. С. 157.

<sup>12</sup> Там же. С. 178.

<sup>13</sup> *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 112, 113.

<sup>14</sup> *Лалин В. А., Любовный В. Я.* Реформы местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М., 2005. С. 148.

<sup>15</sup> *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 150–151.

<sup>16</sup> Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М., 2005. С. 83, 84.

<sup>17</sup> Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 109–112.

## СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ ЗАРУБЕЖНОЙ ДОКТРИНЫ И ПРАКТИКИ ВНЕДОГОВОРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Т.Ю. Сокрутова  
(Россия, г. Астрахань)

Действие деликтного права распространяется на случаи, когда ущерб интересам индивидов заключается в нанесении вреда многочисленным интересам лица, не вытекающим из договора, в частности при причинении вреда здоровью или репутации индивида, его недвижимости или движимому имуществу или когда ему причиняются некоторые другие виды экономического ущерба. Функция деликтного права заключается в том, чтобы из невообразимого числа случаев причинения ущерба выбрать такие, в которых потерпевший был бы правомочен переложить бремя причиненного ему ущерба на плечи другого лица.

История показывает, что на ранних стадиях своего развития деликтное право представляло собой конгломерат собранных вместе отдельных и разрозненных судебных решений, которые защищали совершенно определенные материальные интересы от столь же определенных проявлений их нарушения путем физического насилия. Так, уже в римском праве существовали наиболее важные виды деликтов, такие как посягательство на личность, воровство и др. Однако римское право так и не выработало единого общего принципа, согласно которому лицо, виновное в причинении вреда, должно его возместить. Своим появлением такой принцип обязан Гроцию и Дома, которые разработали его в XVII–XVIII вв. И с тех пор он нашел свое место в кодексах многих европейских стран.

Закон места совершения внедоговорного обязательства до сих пор является ведущим коллизионным началом в праве большинства современных государств (ФРГ, Польша, Италия и др.). Во французском праве применяется расширительное толкование гражданско-правовой ответственности (обязательность законов «благоустройства и безопасности» для всех лиц, пребывающих на территории Франции). Общепринятые начала теории обязательственного права – деликтные обязательства – возникают независимо от вины деликвента (умышленной или неосторожной) и в основном подчиняются закону места совершения правонарушения (Швеция, Австрия, Китай).

Безусловно в современной практике определенные аспекты отношений по причинению вреда все в большей мере подвергаются регулированию с помощью положений заключаемых государствами двусторонних и многосторонних договоров. Такая практика получила в настоящее время особый размах во взаимоотношениях стран СНГ.

В законодательстве и практике большинства государств применяется сочетание нескольких коллизионных начал: личный закон сторон (при его совпадении); закон места совершения вредоносного действия или наступления вредоносного результата; закон суда (по договоренности сторон), т.е. возможность применения ограничения автономии воли (Швейцария, Польша). Предусмотрено и применение права, с которым обе стороны наиболее тесно связаны (Австрия). Общее правило всех правовых систем: нельзя привлечь к ответственности за действие или бездействие, не являющееся противозаконным по местному закону (Великобритания, Франция, ФРГ)<sup>1</sup>.

В Великобритании действует довольно разветвленная и сложная система квалификации противоправных деяний, которая оперирует различными категориями (torts, negligence, gross negligence, delicts – правонарушения, неосторожности, небрежности, деликты), и, соответственно, дифференциации исков, основанной на