

УДК 34.342

Островский Станислав Андреевич**ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ ГАРАНТИЙ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, СОДЕРЖАЩИХСЯ
В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНЕ «ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ
ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

В статье рассматриваются правовые гарантии местного самоуправления, закрепленные непосредственно в тексте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; сделан вывод о том, что в указанном законе содержатся основополагающие гарантии организации и осуществления местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовые гарантии, организация местного самоуправления.

Ostrovskiy Stanislav Andreevich**PROBLEMS OF LEGAL TECHNIQUE GUARANTEES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
CONTAINED IN THE FEDERAL LAW «ABOUT THE GENERAL PRINCIPLES
OF THE ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION»**

In article the legal guarantees of local government fixed directly in the text of the Federal law «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» are considered. The conclusion that the specified law contains fundamental guarantees of the organization and implementation of local government is drawn.

Key words: local government, legal guarantees, organization of local government.

Важнейшей составляющей законодательства России о местном самоуправлении является закрепление системы правовых гарантий местного самоуправления.

Правовые гарантии местного самоуправления содержатся в многочисленных законодательных и подзаконных актах Российской Федерации, прямо или косвенно регулирующих вопросы организации и осуществления местного самоуправления.

Если представить себе систему гарантий местного самоуправления, содержащихся в правовых актах, и упорядочить их по юридической силе правовых актов, то окажется, что гарантии закрепляются Конституцией России, федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Конституционного Суда РФ, актами Президента РФ и Правительства РФ, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами и подзаконными актами субъектов РФ, уставами и иными правовыми актами муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является ядром российского законодательства о местном самоуправлении. Этому законодательному акту должны соответствовать прочие федеральные законы и законы субъектов РФ о местном самоуправлении, подзаконные акты и акты муниципальных образований. Соответственно, в указанном федеральном законе содержатся важнейшие, после конституционных, гарантии организации и осуществления местного самоуправления в России.

Этот закон состоит из 12 глав, объединяющих более 90 статей, где нашли закрепление и дальнейшее развитие принципы местного самоуправления, указанные в Конституции РФ 1993г. и Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.

В частности, в нормах Закона закреплены легальные определения многих категорий теории местного самоуправления; перечислены полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления; закреплены принципы территориальной организации местного самоуправления; подробно перечислены вопросы местного значения для каждого вида муниципальных образований, а также полномочия органов местного самоуправления по их решению; изложен порядок и условия наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; закреплено большое количество форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления; четко указана система органов местного самоуправления и общие принципы формирования представительных органов муниципальных образований; указаны виды муниципальных правовых

актов; четко описана финансово-экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере; установлена ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами; закреплены формы надзора и контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления.

Практически все, что указано выше, может рассматриваться как правовые гарантии местного самоуправления в России. В большинстве статей Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляются те или иные гарантии местного самоуправления.

Учитывая, что гарантии представляют собой условия и средства, делающие возможным осуществление и реализацию чего-либо (в данном случае – местного самоуправления), необходимо рассматривать статьи Закона, регламентирующие такие условия (средства).

Местное самоуправление можно рассматривать в качестве уровня публичной власти, имеющей свои территориальные пределы. По этой причине, крайне важны правовые гарантии, имеющие отношение к территориальным основам местного самоуправления.

В соответствии с ч.1 ст. 10 местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Указанная гарантия дополняет положения ст. 12 Конституции РФ, в которой признается и гарантируется местное самоуправление и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, в которой в общем виде определена территориальная основа местного самоуправления.

Также гарантии, имеющие отношение к территориальной организации местного самоуправления, необходимо относить положения ст. 12 об изменении границ муниципального образования, ст. 13–13.2 о преобразовании муниципальных образований.

Для того, чтобы органы местного самоуправления не нагружались органами государственной власти федерального и регионального уровней дополнительными обязанностями, в Законе содержится гарантия, закрепленная в ст. 18. Согласно указанной статье, перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В этой же статье сказано, что отдельные обязательства муниципальных образований могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации. Кроме того, гарантируется, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

В четвертой главе Закона содержится большое количество гарантий местного самоуправления, связанных с обеспечением деятельности органов местного самоуправления при наделении их отдельными государственными полномочиями.

Во-первых, важной гарантией местного самоуправления являются положения ч. 1 ст. 19, согласно которым наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов РФ, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ – законами субъектов РФ, а наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Во-вторых, для обеспечения исполнения отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления должно предоставляться финансовое обеспечение (ч. 5 ст. 19).

В-третьих, органы местного самоуправления могут участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных в установленном порядке, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении таких полномочий.

Главу пятую Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», посвященную формам непосредственной демократии в системе местного самоуправления, можно рассматривать полностью в качестве гарантий реализации гражданами принадлежащего им права на местное самоуправление.

Каждая статья этой главы посвящена какой-либо одной форме осуществления или участия в осуществлении местного самоуправления и, соответственно, в каждой статье содержатся определенные гарантии реализации той или иной формы.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 22 условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Феде-

рации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

Согласно ч. 5 ст. 22 в случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора.

Очень важной гарантией непосредственной демократии в системе местного самоуправления является положение, закрепленное в ч. 7 ст. 22 следующего содержания: «Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления».

В отношении муниципальных выборов (ст. 23) Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит никаких гарантий, отсылая к другим федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

В остальных статьях гл. 5 Закона содержатся частные гарантии реализации отдельных форм народовластия в системе местного самоуправления, которые в совокупности образуют гарантии реализации права на селения на самоуправление.

В гл. 6, посвященной органам местного самоуправления, содержится не так много гарантий местного самоуправления, но отдельные из них указать все же можно и необходимо.

Так, важнейшей гарантией местного самоуправления является положение ч. 4 ст. 34 Закона о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Эта гарантия дословно повторяет положение ст. 12 Конституции РФ.

В ст. 35 Закона содержится ряд гарантий, связанных с проведением местного референдума (схода граждан) по вопросу системы органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

В ст. 36 Закона, посвященной муниципально-правовому статусу главы муниципального образования содержится следующая гарантия права населения на местное самоуправление: «Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования».

Нужно отметить, что депутатам, членам выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицам представительного органа местного самоуправления гарантии устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ч. 5.1 ст. 40). В тоже время в Законе сказано, что указанные лица не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий (ч. 9 ст. 40).

Также считаем гарантией осуществления местного самоуправления закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепление за органами местного самоуправления статуса юридического лица.

В седьмой главе Закона, посвященной муниципальным правовым актам, считаем необходимым указать следующую гарантию осуществления местного самоуправления: «Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца» (ч. 2 ст. 45).

Кроме того, в ч. 3 ст. 47 говорится, что порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан.

Большое количество правовых гарантий финансово-экономической организации местного самоуправления содержится в главе восьмой Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, ч. 2 ст. 49 установлено, что муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. Эта гарантия развивает положение ч. 2 ст. 8 Конституции России. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 51).

Согласно ст. 52 Закона муниципальные образования имеют собственные бюджеты. А в соответствии со ст. 62 государство гарантирует местному самоуправлению формы финансовой помощи в виде дотаций, субвенций и субсидий.

Гл. 9 Закона гарантирует органам местного самоуправления возможность межмуниципального сотрудничества.

Гл. 11 Закона гарантируется соблюдение особенностей организации местного самоуправления на отдельных территориях: городах федерального значения (ст. 79), закрытых административно-территориальных образованиях (ст. 80), наукоградах (ст. 81), на приграничных территориях (ст. 82), в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) (ст. 82.1), на территории инновационного центра «Сколково» (ст. 82.2)

Закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гарантии организации и осуществления местного самоуправления развиваются в дальнейшем в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований.

При этом, учитывая динамику внесения изменений и дополнений в рассматриваемый федеральный закон, можно сказать, что и система закрепляемых в нем гарантий местного самоуправления периодически претерпевает изменения, связанные с увеличением их количества и конкретизаций.

УДК 347. 465

Султонова Тахмина Истамовна

К ВОПРОСУ О МОТИВАХ ЛИШЕНИЯ АЗАРТНЫХ ИГР СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ (на примере Республики Таджикистан)

В статье обосновывается вывод, что причины лишения требований из игр и пари судебной защиты связаны не с отрицательными моментами, присущими азартной игре, не в защите общественной нравственности, а только в полной их бесполезности для государства и общества; доказывается, что причиной негативного отношения к азартным играм со стороны государства является тот фактор, что они связаны с интересом только их участников; аргументируется, что при решении вопроса о предоставлении в отдельных случаях судебной защиты требованиям из азартных игр и пари, основополагающим для законодателя является не социальная характеристика азартных увлечений, а та роль, которую они играют в экономическом обороте.

Ключевые слова: азартные игры, пари, досуг, лишение судебной защиты, социальный интерес.

Sultonova Tahmina Istamovna

TO A QUESTION ABOUT THE MOTIVES OF DEPRIVATION GAMBLING RELIEF (on the example of the Republic of Tajikistan)

In this article the conclusion that the reasons for the deprivation requirements of the games and betting remedies are not associated with negative moments inherent in gambling, not to protect public morals, but only in their complete irrelevance to the state and society. We prove that the reason for the negative attitude to gambling by the state is only one factor to be associated with interest only to their members. Argued that in deciding whether to grant, in some cases the requirements of judicial protection of gambling and betting, fundamental to the legislator is not a social characteristic of gambling hobbies, and the role that they play in the economic circulation.

Key words: gambling, betting, leisure, loss relief, social interest.

Азартные игры (пари) являются видовыми принадлежностями более широкого социального явления – игры как таковой. Поэтому социальная сущность родового понятия игры должна учитываться при уяснении правопонимания ее частного случая – азартных игр и пари. Методологическое