

Впервые оно было закреплено в Конституции Российской Федерации 1993 г., первая глава которой называется «Основы конституционного строя».

Исходя из анализа этой главы и в целом Конституции, к *объектам конституционной безопасности* следует отнести: республиканскую форму правления; федеративное устройство страны, предполагающее разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов и основанное на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, равноправии субъектов Российской Федерации; территориальную целостность и неприкосновенность; суверенитет Российской Федерации; верховенство федеральной конституции и федеральных законов на всей территории страны; обеспечение и защиту конституционных прав человека и гражданина; единство экономического пространства страны, равноправие всех форм собственности и их защиту; политическое и идеологическое многообразие и многопартийность; светский характер государства.

Анализ названных объектов позволяет выявить особенности конституционной безопасности, определяющие ее место в системе национальной безопасности, основные направления и задачи государства в обеспечении конституционной безопасности.

Зенин С.С.,

адъюнкт Академии управления МВД России

К ПОСТАНОВКЕ ВОПРОСА О КАЧЕСТВЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ ПРАВОВЫХ НОРМ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ

Динамическое развитие институтов непосредственной демократии на уровне муниципальных образований обуславливает постановку новых вопросов в теории и правоприменительной практике местного самоуправления. Нельзя не согласиться с мнением профессора С.Д. Князева о том, что природе местного самоуправления в большей степени отвечают формы непосредственного народовластия¹. Закрепление новых механизмов прямого участия населения в осуществлении местного самоуправления на федеральном уровне — лишь только первый шаг на тернистом пути правовой реформы в данной области. Несмотря на то что отдельные институты непосред-

¹ См.: Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал российского права. 2008. № 6.

редственного участия населения в осуществлении местного самоуправления существуют достаточно продолжительное время, опыт их реализации не в полном объеме был воспринят в отношении новелл. По мнению профессора Т.Я. Хабриевой, данные новообразования, закрепленные в федеральном законодательстве в процессе правоприменительной практики, используются недостаточно либо искажается смысл их применения¹. «Правовая юность» отдельных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления создает необходимые предпосылки к более глубокому осмыслению их юридических конструкций.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон)² в статье 28 регулирует порядок организации и проведения публичных слушаний. Подробно не останавливаясь на особенностях данной формы прямой демократии на местном уровне, рассмотрим вопрос об определении субъектов данных правоотношений.

В ч. 1 рассматриваемой нормы законодатель четко определяет круг субъектов, которые имеют право участвовать в публичных слушаниях. Среди них жители муниципального образования, представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования. Отдельно в ч. 2 определяются субъекты, иницирующие механизм проведения данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. К ним отнесены население, представительный орган муниципального образования или глава муниципального образования. На первый взгляд складывается не совсем логичная ситуация, при которой непосредственными участниками публичных слушаний будут жители муниципального образования, а инициировать проведение данной формы прямой демократии будет население местного самоуправления. Безусловно, вопрос о чистоте норм права с позиции юридической техники на современном этапе развития муниципального права как науки остается достаточно актуальным. Глубокое же влияние качества нормы на ее реализацию в правоприменительной практике не оставляет сомнений. Нелогичное применение терминов и их подмена в Законе может привести к изменению социального-правового назначения института публичных слушаний. В условиях рамочного правового регулирования данной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления на федеральном уровне, при котором «порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муни-

¹ Более подробно см.: Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. № 3.

² Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003. № 40. Ст. 3822.

ципального образования...»¹, непонимание муниципальными органами власти норм федерального законодательства неизбежно влечет искажение смысловой нагрузки данного института.

Дальнейший анализ норм Закона приводит к умозаключению о намеренном разделении терминов «жители» и «население» муниципального образования как субъектов, непосредственно участвующих и иницирующих публичные слушания. Достаточно четко обозначено, что правовые акты, регулирующие на местном уровне порядок организации и проведения публичных слушаний, должны предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, а также и другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования. Законодатель особо выделяет термин «жители муниципального образования» как субъект, непосредственно участвующий в процессе реализации данной формы прямой демократии. С другой же стороны, в Законе говорится, что публичные слушания, проводимые по инициативе населения, назначаются представительным органом муниципального образования. Остается определить, что же вкладывает законодатель в понятия «население» и «жители» муниципального образования как субъектов публичных слушаний.

Из анализа Закона следует, что «жители» — это более широкое понятие, и оно включает в себя население как составную его часть. В нормах же Конституции Российской Федерации, устанавливающих местное самоуправление как самостоятельный институт российского права, вообще не используется термин «жители». Здесь население самостоятельно решает вопросы местного значения, определяет структуру органов местного самоуправления, а изменение границ муниципального образования допускается только с учетом его мнения².

Таким образом, при синтезе категориальных аппаратов Конституции РФ и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в рамках определения субъектов публичных слушаний складывается ситуация, при которой население является привилегированной категорией жителей.

Современная юридическая наука не пришла к пониманию пределов разграничения данных терминов. По мнению А.А. Уварова, «в системе местного самоуправления под населением следует понимать не просто группу людей, проживающих на определенной территории, а местное сообщество,

¹ Часть 4 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40. Ст. 3822.

² Статьи 130, 131 Конституции Российской Федерации.

объединенное в соответствии с целями своего жизнеобеспечения в пределах территории, где осуществляется местное самоуправление»¹. Как правильно отмечает И.В. Бабичев: «Население муниципального образования — субъект сложносоставной, и он, разумеется, несводим к механической сумме граждан, проживающих на территории муниципалитета»². К сожалению, научная разработка вопроса о территориальном публичном коллективе, определение юридических фактов, подтверждающих участие и выход из конкретного территориального публичного коллектива, квазичленов³ в целом не решают вопроса о разграничении категорий «жители муниципального образования» и «население муниципального образования».

В справочной литературе С.А. Кузнецов трактует термин «население» как: «1. Совокупность жителей; народонаселение; 2. Обитатели чего либо»⁴. Н.Ю. Шведова население понимает и как «жители какого нибудь места»⁵. Академик Г.В. Осипов под «населением» понимает «совокупность людей, проживающих на определенной территории в данный период времени»⁶. Из приведенного видно, что население — это совокупность жителей. «Житель» — это «тот, кто живет, проживает где-либо»⁷. Д.Н. Ушаков определяет данный термин как «обитатель, лицо проживающее в каком-нибудь месте»⁸. А «жить» значит: «1. Существовать, быть живым... 4. Пребывать, проживать где-либо»⁹. «Пребывать» понимается как: «...2. Быть, находиться где-либо... 4. Быть, находиться в каком-либо состоянии, положении»¹⁰.

Таким образом, анализ справочной литературы позволяет прийти к выводу, что термин «население» определяется как более широкое понятие,

¹ Уваров А.А. Система местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 2. С. 12.

² Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местное сообщество: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 22.

³ Там же. С. 21–24.

⁴ Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб. Норинг, 1998. С. 955.

⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. докт. фил. наук. проф. Н.Ю. Шведовой. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1984. С. 334.

⁶ Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. / Редактор-координатор — академик РАН Г.В. Осипов. М.: Изд. группа ИНФРА-М НОРМА, 1998. С. 193.

⁷ Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб. Норинг, 1998. С. 307.

⁸ Большой толковый словарь русского языка / под. ред. Д.Н. Ушакова. М.: АСТ: Астрель, 2008. С. 240.

⁹ Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб. Норинг, 1998. С. 307.

¹⁰ Указ. соч. 1998. С. 1008.

что совершенно не согласуется с положениями Федерального закона. Складывается ситуация, при которой невозможно установить границы понятий, употребляемых в нормативном источнике, в рамках определения субъектов публичных слушаний. Сложившаяся ситуация по поводу определения субъектов публичных слушаний конкретного муниципального образования создает значительные правовые преграды в вопросах урегулирования участия в данной форме непосредственного народовластия отдельных категорий жителей муниципальных образований. В первую очередь это касается постоянно проживающих иностранных граждан на территории муниципального образования, несовершеннолетних и иных специальных субъектов правоотношений.

Представляется, что построение правового, демократического государства и формирование гражданского общества в условиях глобализации и интеграции России в мировое сообщество невозможны без качественных юридических конструкций, регулирующих порядок участия населения в принятии управленческих решений на различных уровнях власти, и особенно на уровне местного самоуправления. Дальнейший анализ особенностей правового регулирования форм прямой демократии позволит создать новый, необходимый базис знаний для их полноценного воплощения и генезиса.

Хачатурян Б.Г.,

*канд. ист. наук, доцент Российской академии правосудия
(Дальневосточный филиал)*

ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИЛИ ПОЧЕМУ «БУКСУЕТ» ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В результате проводимых реформ в России в который уже раз произошла коренная ломка основ всей жизни ее граждан. Прежде всего, преобразования изменили общественно-политический строй и экономический уклад. И как результат — в начале XXI века российская государственность вновь переживает период поиска новых форм своего устройства, которые должны сочетать в себе принципы централизма и децентрализации. В этой связи особое значение имеет организация местного самоуправления (МСУ). При этом, как показывает история, организация местного самоуправления невозможна без определения его (МСУ) идеологии.

Под идеологией власти на местном уровне автор понимает сущность и природу местного самоуправления.