Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации

**Год:**

2013

**Автор научной работы:**

Джагарян, Армен Арменович

**Ученая cтепень:**

доктор юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Ростов-на-Дону

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.02

**Специальность:**

Конституционное право; муниципальное право

**Количество cтраниц:**

432

## Оглавление диссертации доктор юридических наук Джагарян, Армен Арменович

ВВЕДЕНИЕ.

ГЛАВА 1. ДОКТРИНАЛЬНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ.

1.1. Социальная государственность в теории и практике современного конституционализма: методология исследования, законодательная и правоприменительная реализация.

1.2. Достоинство личности, равенство и справедливость как исходные категории сущностных характеристик социальной государственности.

1.3. Конституционно-правовые начала российской социальной государственности.

ГЛАВА 2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА.

2.1. Конституционно-правовая природа местного самоуправления как института российской социальной государственности.

2.2. Социально-экономические права человека как институт муниципальной демократии.

2.3. Самостоятельность местного самоуправления и социальное выравнивание: коллизия и баланс конституционных ценностей.

ГЛАВА 3. МЕСТНОЕ (МУНИЦИПАЛЬНОЕ) ХОЗЯЙСТВО И ЕГО СОЦИАЛЬНАЯ ОРИЕНТАЦИЯ.

3.1. Муниципальная собственность в составе местного хозяйства: достояние местного сообщества и объект рыночно-экономических отношений.

3.2. Социальная функция местного бюджета и налогов (сборов).

3.3. Проблемы повышения социальной эффективности финансово-экономических основ местного самоуправления.

ГЛАВА 4. РЕГУЛЯТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.

4.1. Социально-экономические полномочия органов местного самоуправления как средство реализации муниципальной социальной политики.

4.2. Особенности муниципального регулятивно-правового воздействия на социальную сферу.

4.3. Муниципальные учреждения как конституционный институт оказания публичных услуг.

ГЛАВА 5. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ.

5.1. Муниципал ьно-правовые обязанности личности как фактор развития российской социальной государственности.

5.2. Совершенствование системы муниципальной демократии как средство повышения эффективности социальной политики.

5.3. Проблемы усиления взаимодействия и разграничения полномочий между уровнями публичной власти в социальной сфере.

5.4. Муниципально-частное партнерство как форма решения задач социального государства на местах: состояние и перспективы.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Местное самоуправление в системе социальной государственности Российской Федерации"

Актуальность темы диссертационного исследования. Утверждая социальную государственность России, Конституция РФ (ч.1 ст.7) исходит из необходимости создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, чтобы каждый мог получить благодаря своему труду достаточные средства к существованию, а в трудной ситуации - социальную защиту. Согласованием свободы и справедливости обеспечивается уважение и охрана достоинства человека, лежащее в основе всех его прав, устойчивое развитие основ конституционного строя. Напротив, дисбаланс названных ценностей, который в современной России характеризуется более чем шестнадцатикратным социальным расслоением при концентрации у 10% самых богатых свыше трети всех доходов и численности населения с доходами ниже прожиточного минимума более 18 млн. человек1, создает ощутимые угрозы конституционной безопасности.

Эффективность социальной государственности как определенного типа государственно организованного общества, который проявляется в системе не только публично-властных, но и социально-экономических, духовно-нравственных и иных компонентов обеспечения жизнеустройства и жизнедеятельности народа, требует оптимального взаимодействия государственных и общественных институтов, сочетания централизации и децентрализации. Это существенно актуализирует в рамках современной конституционной доктрины и практики социальной государственности вопрос о роли местного самоуправления в достижении целей социального государства.

В силу своей природы местное самоуправление позволяет при прямом участии населения сформировать комплекс взаимосвязанных институтов реализации на местном уровне социальной взаимо- и самопомощи, публичного обслуживания и распределения, наладить устойчивое сотрудничество публичного и частного сектора. Это способствует улучшению качества предоставления социальных благ, более взвешенной, экономной и адресной организации этого процесса. Поскольку основной объем прав в социальной Россия в цифрах. 2012. Росстат. - М., 2012. - С. 125-126. сфере реализуется преимущественно по месту жительства, местное самоуправление, как наиболее приближенное к населению, может и должно решать широкий круг вопросов жизнеобеспечения посредством самоорганизации жителей и их решающего воздействия на социальную политику. Важно и то, что именно в условиях местного самоуправления закладываются основы общегражданской ответственности и солидарности, социальная и демократическая активность людей, служащие существенным фактором устойчивого и комплексного социально-экономического развития. Поэтому велением времени, отмечается в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г., является решительный шаг в сторону децентрализации раз2

ВИТИЯ .

Местное самоуправление, относясь к основам российского конституционного строя, формируется и функционирует исходя из конституционных характеристик социальной государственности, вследствие чего оно призвано в единстве с органами государственной власти и институтами гражданского общества обеспечивать достойные условия жизни и свободное развитие человека. Социальная роль местного самоуправления имеет многоплановое конституционное обоснование - как непосредственно текстовое, так и интерпретационное - и характеризуется соединением в своей природе государственных и общественных начал, власти и свободы, что должно получать последовательное развитие, конкретизацию в законодательстве и муниципальном нормотворчестве.

Однако, анализ проводимых реформ свидетельствует об отсутствии последовательности и определенности в понимании роли местного самоуправления в системе социальной государственности, четкой государственно-правовой стратегии его развития. Принимаемые решения, в том числе законодательные, нередко являются конъюнктурными и бессистемными, не всегда укладываются в конституционно-правовую парадигму, что отрицательно влияет на качество жизни людей.

2 Российская газета. - 2012. - 13 декабря.

В принципиальном плане не решены вопросы о соотношении централизации и децентрализации в системе организации публичной власти и социальной политики, о содержании и пределах самостоятельности местного самоуправления в реализации социальных задач, об участии непосредственно населения в решении насущных социально значимых вопросов. Размытость и противоречивость подходов к социальной компетенции местного самоуправления, при которых сужению его собственных полномочий сопутствует увеличение закрепленных государственных обязательств, а также неясная до конца роль местного самоуправления в публичном обслуживании характеризуют компетенционную неопределенность, приводящую - особенно в ситуации высокой дотационности местных бюджетов - к различным деформациям и нестабильности социальной политики, проводимой на местном уровне.

Следует констатировать отсутствие в должной степени разработанных правовых механизмов сотрудничества местного самоуправления с государственной властью и частным сектором для решения общих социальных задач, неразвитость муниципально-правовых институтов, организационных средств комплексного обеспечения социально-экономических прав человека. В теории и на практике зачастую преобладают специально-отраслевые подходы к экономической основе местного самоуправления и, как следствие, утверждается примат формальных показателей бюджетной эффективности над социальными целями, а местное хозяйство формируется без учета объектов не муниципальной формы собственности, хотя бы они и были социально значимыми. Наблюдается не только функциональное, но и организационно-правовое погружение местного самоуправления в государственно-властную сферу, что искажает его конституционную природу, препятствует развитию демократических институтов социальной государственности, основанной на широком разнообразии самоуправленческих форм самобеспечения людей.

В современных условиях продолжающегося поиска в нашей стране оптимально сбалансированной, в том числе по уровням публичной власти, модели социального государства, идущих муниципальных, федеративных, налогово-бюджетных и иных преобразований, разработка конституционноправовой концепции местного самоуправления как части системы социальной государственности является одним из важных научных приоритетов. Все это определило выбор темы, постановку цели и задач, структуру и направления исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. На сегодняшний день в отечественной юриспруденции отсутствуют комплексные конституционно-правовые исследования российского местного самоуправления в системе социальной государственности, и настоящая диссертация является первой монографической работой, посвященной этой проблематике. При всем обилии трудов, касающихся различных аспектов местного самоуправления и социального государства, можно констатировать, с одной стороны, отсутствие устоявшегося научного понимания сути этих явлений, с другой - слабую разработку теоретических и практико-прикладных проблем их взаимосвязей. Пока не уделялось должного внимания изучению социального предназначения местного самоуправления и его роли в решении социальных задач, анализу социальной ориентации местного хозяйства, институционных, регулятивно-правовых, личностных аспектов муниципальной социальной политики, других подобных вопросов в их системном единстве -как образующих целостный предмет научного исследования.

Концептуальные основы конституционного понимания местного самоуправления в его связи с отдельными институтами социальной государственности, включая социально-экономические (как и иные) права человека, социально-территориальное равенство, заложены в трудах Н.С. Бондаря. Однако эти подходы, начавшие складываться еще в советской юриспруденции, пока не реализованы в полной мере. Лишь в единичных исследованиях затрагивались те или иные аспекты социальной роли местного самоуправления (работы A.A. Демко, A.A. Скробова, Д.О. Сытникова и др.). Состояние конституционно-правовых исследований в этой сфере негативно сказывается на качестве правотворчества и правоприменения, не позволяет создать четкую стратегию реализации социального потенциала муниципальной демократии.

Изложенные обстоятельства и комплексный характер предмета исследования определили формирование его научно-теоретической основы из трудов отечественных и зарубежных специалистов в области социальной государственности и местного самоуправления, включение в нее общетеоретических, конституционных и муниципальных работ по избранной тематике.

При разработке проблем социальной государственности автор опирался на труды ведущих отечественных ученых, заложивших основы ее современной концепции - С.А. Авакьяна, JI.B. Акопова, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Г.А. Гаджиева, Р.В. Енгибаряна, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, А.Е. Козлова, А.Н. Кокотова, O.E. Кутафина, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, Г.В. Мальцева, Л.С. Мамута, В.В. Невинского, В.А. Ржевского, Ф.М. Рудинского, М.С. Саликова, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топор-нина, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др. В состав теоретической основы диссертации вошли работы ряда крупных зарубежных исследователей: У. Бевериджа, А. Вагнера, Г. Геллера, С. Козловски, К. Ленка, Т. Маршалла, Д. Ролза, Т. Тилтона, Ю. Хабермаса, Р. Хайнце, X. Хартвига, Е. Хубе-ра, Г. Цахсера, А. Шайо, К. Эспин-Андерсена и др. Были учтены и результаты диссертационных исследований последнего времени. Это работы И.В. Леонова, Е.Г. Нечаевой, И.Н. Николаенко, В.А. Самойленко, О.В. Родионовой, касающиеся теоретических аспектов социального государства; С.М. Андреевой, K.P. Галустовой, Ж.Х. Македонской, И.В. Мень, A.B. Феоктистова, связанные с конституционно-правовыми проблемами российской социальной государственности; Г.И. Авдеенко, А.П. Александровой, О.М. Гвоздевой, М.П. Граф, В.А. Иваненко, В.Н. Сафонова, Н.Д. Терещенко, A.B. Цыганкова - о природе социально-экономических прав человека.

Особое концептуально-методологическое значение для формирования в исследовании понимания местного самоуправления имели капитальные труды выдающихся российских и зарубежных ученых конца XIX - начала XX века: В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Л.А. Велихова, Р. Гнейста, В.А. Гольцева, А.Д. Градовского, В.М. Гессена, Г. Еллинека, Н.М. Коркунова, П. Лабанда, Н.И. Лазаревского, В.Н. Лешкова, Б.Э. Нольде, М.И. Свешникова, А. де Токвиля, Б.Н. Чичерина, Л.-ф. Штейна и др.

На современном этапе развития отечественной юриспруденции большой вклад в освоение конституционно-правовой природы местного самоуправления внесли: С.А. Авакьян, A.A. Акмалова, A.C. Автономов, И.В. Бабичев, Г.В. Барабашев, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, И.В. Вы-дрин, Е.В. Гриценко, Ю.А. Дмитриев, H.A. Емельянов, А.Р. Еремин, В.В. Еремян, A.A. Замотаев, Е.Ю. Киреева, С.Д. Князев, Е.М. Ковешников, А.Н. Кокотов, Е.И. Колюшин, А.Н. Костюков, М.А. Краснов, В.А. Кряжков, O.E. Кутафин, Л.Е. Лаптева, В.Л. Лютцер, Т.Н. Михеева, B.C. Мокрый, Л.А. Нуд-ненко, И.И. Овчинников, Н.Л. Пешин, Н.В. Постовой, В.В. Пылин, Л.А. Ре-венко, A.A. Сергеев, A.A. Соломаткин, В.В. Таболин, Н.С. Тимофеев, Ю.А. Тихомиров, A.A. Уваров, В.И. Фадеев, К.Ф. Шеремет, Е.С. Шугрина и др.

Дополнительное обоснование выводам и результатам исследования придало использование общетеоретических работ: С.С. Алексеева, Г.В. Ата-манчука, М.И. Байтина, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, В.Я. Любашица, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, B.C. Нерсесянца, В.А. Четвернина.

Объектом исследования служат общественные отношения, складывающиеся по поводу реализации через систему различных муниципальных институтов и местное самоуправление в целом социальной политики по месту жительства человека и характеризующие социальную природу российской государственности, существующие в этой сфере важнейшие взаимосвязи и закономерности.

Предметом исследования выступают Конституция РФ, международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы и иные правовые акты муниципальных образований, в которых находят свое отражение роль и место местного самоуправления в системе социальной государственности Российской Федерации, различные аспекты обеспечения посредством этого института достойных условий жизни и свободного развития человека. Важное значение имеет конституционно-судебная практика, поскольку решения Конституционного Суда РФ, как нормативно-доктринальные правовые акты, оказывают существенное охранительно-гарантирующее и преобразовательное воздействие на институты местного самоуправления и социальной государственности, являются источником формирования и развития конституционной методологии познания социальной роли местного самоуправления.

Цель и задачи исследования. Цель настоящей диссертационной работы состоит в том, чтобы путем комплексного конституционно-правового анализа всесторонне обосновать понимание местного самоуправления в системе российской социальной государственности, охарактеризовать в концептуальном и практическом плане социальные аспекты муниципальных институтов, получающих реализацию как в политико-властных, так и в экономических отношениях местного самоуправления, личностные в соотношении с публичными, регулятивно-правовые и прочие конституционно значимые моменты социальной политики на муниципальном уровне в единстве их взаимосвязей, и на этой основе предложить меры повышения эффективности осуществления задач местного самоуправления в социальной сфере.

В рамках поставленной цели в диссертационной работе решается ряд конкретных исследовательских задач, к которым относятся:

- анализ проблем социальной государственности в теории и практике современного конституционализма и выработка методологически значимых подходов к пониманию ее сущностных характеристик на основе исходных для этого категорий достоинства личности, равенства и справедливости;

- изучение конституционно-правовых начал российской социальной государственности, ее доктринальных и нормативно-правовых аспектов;

- исследование особенностей юридической природы местного самоуправления и формирование на основе анализа действующего конституционно-правового регулирования, включая практику конституционного правосудия, методологических подходов к рассмотрению местного самоуправления в конституционном строе России как социального государства;

- выяснение существующих доктринальных и конституционно-правовых характеристик субъективно-личностных аспектов местного самоуправления и обоснование социально-экономических прав человека в качестве института муниципальной демократии;

- изучение возможных коллизий конституционных ценностей, выраженных в самостоятельности местного самоуправления и социальном выравнивании, с отысканием конституционно приемлемых путей их гармонизации;

- раскрытие социально ориентированной природы местного хозяйства на основе анализа соотношения в нем социально-направленных и рыночно-экономических начал и, соответственно, выявление социальных аспектов муниципальной собственности, местного бюджета, налогов и сборов;

- осмысление состояния финансово-экономических основ местного самоуправления в плане соразмерности ресурсного обеспечения его социальной роли и определение мер повышения их социальной эффективности;

- характеристика особенностей муниципального воздействия на социальную сферу путем анализа научно-практических вопросов, связанных с ре-гулятивно-правовыми основами муниципальной социальной политики;

- исследование насущных проблем совершенствования муниципальных институтов российской социальной государственности и разработка доктринальных и прикладных подходов и решений по развитию личностных, институционных, компетенционных и иных аспектов муниципальной социальной политики в современных условиях.

Методологическую основу диссертационного исследования характеризуют прежде всего системный и диалектический подходы, которые позволили комплексно рассмотреть разносторонние взаимосвязи и взаимообусловленность местного самоуправления и социальной государственности, раскрыть производные от его конституционного предназначения системные характеристики социальной роли местного самоуправления, сочетающего в себе и своих институтах государственные и общественные начала, власть и свободу. Особая значимость этих подходов определяется также необходимостью анализа реализации соответствующих конституционно-правовых характеристик местного самоуправления и их развития в системе текущего правового регулирования и правоприменительной практики. В работе использовались также апробированные юридической наукой общенаучные и частнона-учные методы познания, в том числе сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический. Характер исследования потребовал применения социологического подхода, метода статистического исследования.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют концептуальные подходы и научные теории, касающиеся свободы, справедливости, равенства, достоинства человеческой личности, публичной власти, правового и социального государства, местного самоуправления и других проблем, выработанные как в социогуманитарных науках (включая философию, социологию, экономику, политологию), так и в юриспруденции, включая различные ее отраслевые направления публичного и частного права (конституционное, муниципальное, административное, гражданское право и др.). В диссертации использованы многочисленные публикации по отдельным вопросам исследования в периодических научных изданиях.

Нормативную основу исследования составляют Конституция РФ, решения Конституционного Суда РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, решения региональных органов конституционно-судебного контроля, уставы и иные правовые акты муниципальных образований. Для реализации исследовательских задач широко использованы международные правовые акты, прежде всего касающиеся стандартов в области прав человека и местного самоуправления, прецедентная практика Европейского Суда по правам человека, а также конституции и решения органов конституционного контроля зарубежных государств.

Эмпирическую основу исследования составляют конституционное и текущее отраслевое законодательство и практика его реализации, материалы судебной и иной правоприменительной практики, нормативно-правовые и судебные акты зарубежных стран, социологические и статистические данные.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что это первое в отечественной юриспруденции комплексное конституционно-правовое исследование местного самоуправления в системе российской социальной государственности. Впервые на монографическом уровне всесторонне проанализировано и раскрыто понимание местного самоуправления как института, находящегося в единой системе народовластия, и в этом качестве призванного в тесном взаимодействии с органами государственной власти и институтами гражданского общества создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека, выявлены специфические свойственные местному самоуправлению формы, методы и средства реализации социальной политики.

В работе изложено целостное конституционно-правовое обоснование оснований и пределов реализации местным самоуправлением социальной природы российской государственности и ее современной социальной политики, раскрыто социальное предназначение муниципальных (самоуправленческих) институтов публичной власти и не публично-властных институтов, даны системные характеристики институциональных, регулятивно-правовых, личностных и иных аспектов муниципального обеспечения прав граждан в социальной сфере и социально-экономического развития территорий постоянного проживания населения. Предложен комплекс мер по совершенствованию муниципальной социальной политики на современном этапе, что может иметь значение для теории конституционного и муниципального права, а также для практики правоприменения.

На защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. Конституционная концепция социального государства характеризует современный исторический этап демократического правового развития и качественное состояние государственно организованного общества, в котором на основе признания взаимных прав и обязанностей личности, общества и го

13 сударства обеспечиваются каждому человеку - с учетом конкретного социально-исторического контекста и общепризнанных гуманистических принципов - стабильные справедливые условия для свободной самореализации и гарантии достойной жизни, а между социальными группами данного общества поддерживается устойчивое эффективное равновесие интересов и сотрудничество ради общего блага.

На этой основе формируется система социальной государственности, которая не ограничивается государственно-властными отношениями, а охватывает собой и иные, не государственно-властные институты, включая институты правового положения личности.

2. Исходными категориями, выражающими сущностные характеристики социальной государственности, являются достоинство личности, равенство и справедливость, на основе которых преодолевается формальный индивидуализм, свойственный либеральному государству. С этим подходом связано также глубинное понимание взаимосвязи социальной государственности и местного самоуправления. Сам факт государственно-правового признания местного самоуправления служит проявлением уважения достоинства коллективной личности - местного сообщества, объединенного стремлением людей к справедливому жизнеустройству и благосостоянию, и вместе с тем это позволяет достичь как обоснованной социально-территориальной дифференциации, так и индивидуализации политики социального государства с учетом местных особенностей и традиций.

3. Российская социальная государственность основана на идее неразрывной взаимосвязи между обеспечением свободы и достойной жизни человека. Это предполагает, с одной стороны, создание условий для успешной интеграции человека в трудовую (экономическую) деятельность, повышение уровня и качества его трудового потенциала, а с другой - обеспечение поддержки тем, кто по объективным причинам не может получить достаточные средства к существованию собственным трудом.

4. Местное самоуправление интегрировано в социальную государственность на основе прямых и обратных связей. В этом плане, с одной сторо

14 ны, социальная государственность создает условия для реальной всеобщности участия в самоуправленческих отношениях, обеспечивает и поддерживает социально детерминированный характер муниципальной демократии. С другой - местное самоуправление направлено на самостоятельное жизнеобеспечение населения и его развитие, определяет полноту и действенность, подлинный демократизм политики социального государства. Это позволяет: а) включить местное самоуправление в систему социальной государственности; б) выделить социальные начала в самом местном самоуправлении.

5. Конституционное закрепление местного самоуправления в ряду основ российского конституционного строя как особой формы публичной власти народа и самоорганизации населения означает неотделимость местного самоуправления от конституционно-правовой природы российской государственности как социальной. Это предполагает признание и гарантирование самостоятельности населения в решении - напрямую и через органы местного самоуправления - вопросов обеспечения достойной жизни и свободного развития человека по месту жительства, а также участие местного самоуправления в реализации государственной политики социального, экономического, экологического, культурного и национального развития. Основу конституционного обоснования социальной роли местного самоуправления задают: 1) принципы конституционного строя Российской Федерации, предопределяющие социальную и правовую природу уставного строя муниципальных образований; 2) конституционные цели местного самоуправления, решающим образом связанные с его социально-гуманистической направленностью; 3) его конституционная сущность, выражающаяся в публично-территориальных началах взаимодействия людей для совместного удовлетворения основных жизненно важных потребностей; 4) функционально-правовое содержание местного самоуправления, состоящее в решении вопросов местного значения и тем самым поддержании и развитии жизнедеятельности населения; 5) личностные характеристики местного самоуправления как специфического института реализации и обеспечения прав и обязанностей человека, прежде всего, социально-экономических; 6) конституционные

15 институты местного хозяйства, имеющие социально ориентированный характер, а также специальные конституционные институты муниципального жизнеобеспечения (публичного обслуживания), такие как муниципальные учреждения и предприятия, муниципальный жилищный фонд.

6. Особенности правового положения российского местного самоуправления в системе социальной государственности определяются сочетанием в его конституционно-правовой природе государственных и общественных начал, власти и свободы. Соответственно, самостоятельное решение на местном уровне вопросов жизнеобеспечения происходит в рамках самоуправленческого механизма, предполагающего широкое использование различных институтов прямой демократии, а также гармоничное взаимодействие публично-властных (профессионально-представительских) и непосредственно-общественных (добровольческих, самодеятельных) форм удовлетворения социальных запросов людей. Это позволяет выделить наряду с собственно государственной муниципальную социальную политику, обусловленную специфическими местными особенностями и интересами, особым характером ее реализации.

7. Конституционное обоснование принадлежности местного самоуправления к системе социальной государственности дополняется личностными характеристиками этого конституционного института, в соответствии с которыми местное самоуправление может рассматриваться как особая форма обеспечения и коллективной реализации фундаментального права человека на достойную жизнь и свободное развитие. Это означает, что социальное предназначение местного самоуправления непосредственным образом связано с социально-экономическими правами и их реализацией, которые, с одной стороны, создают юридические условия социально-хозяйственной самоорганизации людей, а с другой - предполагают возложениена местное самоуправление обязанности гарантировать надлежащие условия реализации экономической свободы и социальной защищенности по месту жительства.

8. Соизмеряя конституционные ценности самостоятельности местного самоуправления и решения задач по социальному выравниванию, следует исходить из того, что они находятся в системных взаимосвязях и принципиальном единстве. В этих конституционных ценностях получают свое отражение начала неделимости основ конституционного строя, поэтому их противопоставление недопустимо. Социальное выравнивание необходимо для равномерного развития муниципальных образований и в этом плане выступает одной из целей развития местного самоуправления, достижимой, в свою очередь, лишь при наличии самостоятельности, автономии. Поэтому задачи социального выравнивания следует увязывать с правовым механизмом финансово-территориального выравнивания и гибкими законодательными подходами, позволяющими на местном уровне определять приоритеты развития социальной сферы, формы, методы и средства решения социальных задач.

9. Социальное предназначение местного самоуправления должно последовательно отражаться в институтах местного хозяйства, что предполагает необходимость сочетания в нем социально-направленных и рыночно-предпринимательских начал. Местное хозяйство опирается на конституционные ценности экономической свободы и конкуренции, однако, рыночные принципы не являются для него абсолютными и имеют инструментально-ограниченное значение, подчиняются целям создания достойных условий жизни населения. Местное хозяйство не может исчерпываться муниципальной формой собственности (как сейчас), а должно включать все значимые для местного сообщества объекты независимо от их принадлежности к той или иной форме собственности. Такому пониманию местного хозяйства соответствуют социальные функции местного самоуправления как субъекта непосредственного жизнеобеспечения населения через управление муниципальной собственностью и организатора обеспечения потребностей местных жителей и социально-экономического развития с участием хозяйствующих субъектов иных форм собственности, расположенных на данной территории.

10. Сущность муниципальной собственности как основного института местного хозяйства должна раскрываться прежде всего через ее социально-служебные функции, а не на основе имущественных характеристик, что предполагает необходимость законодательного закрепления муниципальной собственности как достояния местного сообщества. Это не исключает использования муниципального имущества для извлечения экономической выгоды, но не как самоцели, а для выполнения социальных задач местного самоуправления. В свою очередь, местный бюджет должен рассматриваться в первую очередь как институт муниципального права, посредством которого создаются финансовые условия жизнеобеспечения населения и комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Социальные же характеристики местного налогообложения связаны с обеспечением самостоятельного аккумулирования и перераспределения местными сообществами средств на решение приоритетных вопросов жизнедеятельности, обустройства и развития территории, повышенной ролью возвратности местного налогообложения в виде широкого спектра муниципальных услуг.

11. Повышение эффективности финансово-экономических основ местного самоуправления с точки зрения реализации его задач в социальной сфере прежде всего предполагает: 1) формирование разветвленной системы государственных социальных стандартов и гарантирование минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований на уровне, необходимом для их выполнения; 2) обеспечение наполняемости местных бюджетов в основном за счет местных и иных налогов, налоговая база по которым формируется на территории муниципальных образований, с введением института местных сборов; 3) расширение хозяйственно-экономической самостоятельности муниципальных образований и урегулирование в специальном законе порядка обязательного согласования с ними перераспределения публичной собственности; 4) создание в местных бюджетах инвестиционных фондов с помощью государства; 5) демократизацию бюджетного процесса, в том числе путем усиления роли в нем представительного органа; 6) введение принципа муниципального бюджетного планирования в зависимости от планов социально-экономического развития, а также системы обязательного мониторинга и оценки социальной, бюджетной и экономической эффективности финансово-хозяйственных решений.

12. Центральное место в составе социально-экономических полномочий органов местного самоуправления занимает осуществление комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Это полномочие характеризуется смешанной, муниципально-государственной сферой реализаций и не может быть отнесено только к вопросам местного значения или государственным полномочиям. Поскольку развитие публично-правовых образований разного уровня должно быть взаимоувязано, необходимо федеральным законом определить правовые и методологические основы разработки и реализации прогнозов, планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований, сформировать механизмы взаимодействия уровней власти в рамках этой деятельности.

13. Муниципальное регулятивно-правовое воздействие на социальную сферу характеризуется особым режимом правового регулирования. Этот режим отличают: особые субъекты регулирования в лице местного сообщества и его органов, которые формируют правовые основы муниципальной социальной политики; подзаконный характер; подчиненность принципу максимально полного обеспечения реализации социально-экономических прав и их дополнительного гарантирования; обязательность учета специфики местных условий и особенностей, исторических, культурных, национальных и иных местных традиций; сочетание позитивно-предоставительных (алиментацион-ных, сервисных) правовых средств со стимулирующими (инициирующими, активационными), развивающими самопомощь; преимущественно регулятивная направленность; лабильное реагирование на социальные условия.

14. Специальный конституционный институт муниципального обеспечения достойных условий жизни образуют муниципальные учреждения публичного обслуживания, которые, имея прямое закрепление в Конституции РФ (ч.1 ст.41, ч.2 и 3 ст.43), выступают неотъемлемой частью организационных основ муниципальной социальной политики. Состоявшееся упразднение муниципальных учреждений здравоохранения отступает от Конституции РФ. Муниципальные учреждения особым образом осуществляют свою долю муниципальной власти и обеспечивают реализацию социально-экономических

19 прав, поэтому в основе их правового статуса лежат публичные начала, приоритет социальных целей. С этим не в полной мере согласуется реформа бюджетных учреждений (начата в 2010 г.), ориентирующая их на доходность и самоокупаемость за счет платной деятельности.

15. Совершенствование муниципальной социальной политики требует взаимосвязанных мер, прежде всего, укрепления ее личностной основы. Будучи субъектом социально-экономических прав, человек также является носителем обязанностей перед местным сообществом, в системной связи с которыми реализуются его права. В числе таких обязанностей должны быть: неукоснительное выполнение устава и муниципальных правовых актов; добросовестное пользование муниципальными правами; содействие осуществлению муниципальных прав и решению вопросов местного значения; ориентация своей деятельности и собственности на достижение общего блага; несение муниципальных тягот посредством участия в общественной деятельности, уплаты обязательных платежей и т.п.; бережное отношение к муниципальному образованию, его облику и собственности; сохранение муниципальных объектов исторического и культурного наследия, памятников истории и культуры; сохранение местных природных условий и окружающей среды. Правовое регулирование соответствующих обязанностей должно обеспечиваться как федеральным законом (с точки зрения установления общих принципов), так и в особенности на уровне местного нормотворчества.

16. Совершенствование муниципальной социальной политики связано также с развитием системы муниципальной демократии, поскольку именно от полноты участия людей в решении вопросов местного значения во многом зависит эффективность реализации на местном уровне задач социальной политики. В этом направлении необходимо сделать, в частности, следующие шаги: а) деполитизировать муниципальные выборы и исключить пропорциональное распределение мандатов на уровне поселений; б) расширить рефе-рендумную демократию путем решения населением всех жизненно важных вопросов, включая принятие устава, распоряжение важнейшими объектами муниципальной собственности; в) внедрять институты и средства электрон

20 ной демократии; г) расширить использование публичных слушаний с приданием им обязывающих свойств путем закрепления участия представителей общественности в принятии решений по итогам слушаний и обязательного создания согласительных комиссий для преодоления не совпадения мнений с органами местного самоуправления; д) создать в городских округах и муниципальных районах общественные палаты с определением общих принципов их организации и деятельности в федеральном законе; е) обеспечить согласованную разработку и реализацию всеми уровнями власти долгосрочных программ развития территориального общественного самоуправления.

17. Нуждается в качественном улучшении состояние компетенционной основы муниципальной социальной политики, что предполагает: а) разумное расширение по принципу субсидиарности собственной социальной компетенции местного самоуправления с установлением государством финансовых гарантий ее реализации; б) последовательное разграничение вопросов местного самоуправления на обязательные и факультативные в Федеральном законе № 131-ФЭ с введением правила, согласно которому полномочия, установленные иными законами и не относящиеся к вопросам местного значения и переданным государственным полномочиям, могут осуществляться только как добровольные; в) закрепление права субъектов Российской Федерации уточнять компетенцию муниципальных образований; г) четкое обозначение в федеральном законе примата компетенции муниципальных образований, выраженной в вопросах местного значения, над факультативной; д) ужесточение требований к делегированию государственных социальных полномочий.

18. Совершенствование механизма реализации на местном уровне социальной политики требует налаживания форм взаимодействия местного самоуправления с субъектами частного сектора, и прежде всего внедрения му-ниципально-частного партнерства. По своей природе этот институт является не гражданско-правовым, а смешанным, публично-частным, определяется общей пользой (общим благом), в связи с чем партнерство должно подчи

3 Здесь и далее по тексту это - Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-Ф3 (в ред. от 3 декабря 2012 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822. няться критериям оптимального уровня и механизма обеспечения интересов населения, а передача в частный сектор муниципальных услуг допустима, если это повысит их качество и доступность, и не может обосновываться лишь целью бюджетной экономии. Самостоятельное урегулирование в законодательстве должно получить партнерство муниципальных образований с традиционными религиозными организациями, чьим основным предназначением является социальное служение.

Теоретическую значимость диссертационного исследования характеризуют сформулированные положения и выводы, обосновывающие конституционную концепцию местного самоуправления в системе российской социальной государственности, что привносит новизну, дополняет и развивает теорию конституционного и муниципального права в части осмысления институциональных, функциональных, иных характеристик современного социального государства, а также места и роли местного самоуправления в конституционном механизме осуществления современной социальной политики демократического правового социального государства. Полученные результаты могут служить целям дальнейших научных разработок в этой области, развивают методологическую основу совершенствования законодательства и правоприменительной практики, связанных с реализацией задач социальной политики на уровне муниципальных образований.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностями использования его итогов в практической деятельности органов публичной власти и учреждений, для совершенствования различных отраслей законодательства и муниципального нормотворчества. Они могут быть востребованы в преподавании конституционного и муниципального права, других учебных дисциплин, в том числе в рамках самостоятельного учебного курса.

Апробация и внедрение результатов исследования. Материалы диссертации неоднократно обсуждались на заседаниях кафедры муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета. Сформулированные выводы и предложения изложены в публикациях автора по теме исследования, сообщениях, докладах на многочисленных научных и научно-практических конференциях, среди них: Всероссийская научно-практическая конференция «Государство, право и управление» (Москва, апрель 2006 г.); Международная научная конференция «Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения» (Москва, март 2007 г.); Научная конференция «Социальные права и практика Конституционного Суда РФ» (СПб., июнь 2007 г.); Международная конференция «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» (Москва, май 2008 г.); X Международные Лихачевские научные чтения (СПб., май 2010 г.); Международная научно-практическая конференция «Перспективы взаимодействия национальных правовых систем в условиях глобализации и регионализации» (Небуг, октябрь 2010 г.); Международная научно-практическая конференция «Проблемы методологии правовых научных исследований и экспертиз» (Москва, декабрь 2010 г.); III Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (Москва, ноябрь 2011 г.); XII Международные Лихачевские научные чтения (СПб., май 2012 г.).

Подходы, положенные в основу исследования, использовались автором при участии в проектах: «Сотрудничество между конституционными судами стран Европейского Союза и Российской Федерации» (партнерская программа институционального строительства ЕС, 2006-2007 гг.), «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России» (Институт права и публичной политики, 2011-2013 гг.).

Они апробированы и в профессионально-служебной деятельности автора в Конституционном Суде РФ, при подготовке проектов решений, включая постановления и определения Конституционного Суда РФ, напрямую относящиеся к осуществлению социальной политики на уровне муниципальных образований, а также при подготовке иных, аналитических материалов.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация включает введение, пять глав, объединяющих шестнадцать параграфов, заключение, список использованных нормативных источников и научной литературы.

Для ззаказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>