

УДК 342.5

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В. С. Очагова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г.Тверь

Статья посвящена проблеме правовых основ деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере. Проанализирована нормативно-правовая база, затрагивающая различные области социальных отношений на местном уровне власти. Произведен анализ формулирования полномочий органов местного самоуправления в социальной сфере в законодательстве. Определены полномочия органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан, в сфере образования граждан, в сфере социальной защиты граждан.

Ключевые слова: полномочия, органы местного самоуправления, социальная сфера, нормативно-правовая база.

Конституция Российской Федерации называет в ст. 7 наше государство социальным и реализацию задач в социальной сфере на муниципальном уровне закрепляет непосредственно за органами местного самоуправления¹.

Основным звеном в реализации этой политики можно считать органы региональной власти по причине их непосредственной близости к общественности, знания потребностей и нужд граждан. Социальная сфера деятельности органов местного самоуправления в общем смысле включает вопросы образования, здравоохранения, социального обеспечения и защиты населения.

Каждому члену общества Конституция Российской Федерации гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях (на предприятиях). Также граждане имеют право на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения и на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни и в иных случаях, установленных законом; на защиту материнства и детства.

Работа органов местного самоуправления направлена на достижение следующих задач: формирование условий и обеспечение возможностей удовлетворения культурных и общественных нужд

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

каждого отдельного гражданина, повышение уровня охраны здоровья, социальная защита граждан. Региональные власти принимают участие в решении этих задач благодаря принятию и реализации муниципальных целевых программ, планов развития территории, утверждению местных бюджетов, а также осуществлению контрольных функций.

Федеральный закон «Об образовании» относит к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов организацию предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также дополнительного образования, создание условий для осуществления присмотра за детьми, подлежащих обучению по образовательным программам, и создание, реорганизацию, ликвидацию муниципальных образовательных организаций и обеспечение содержания данных зданий и сооружений.

Стоит отметить, что в нормативно-правовой базе многократно акцентируется внимание на необходимости органами местного самоуправления именно создавать условия, предоставлять возможность и организацию. Такая абстрактная формулировка не может внести ясность в толкование закона, и, как результат, правоприменитель может реализовать данные положения не в точном соответствии с представлениями законодателя. Если обратиться к интерпретации понятия «условия», то можно увидеть следующее. Условие – это обстоятельство, от которого что-нибудь зависит². Условие – это то, от чего зависит нечто другое (обусловленное), что делает возможным наличие вещи, состояния, процесса, в отличие от причины, которая с необходимостью, неизбежностью порождает нечто, и от основания, которое является логическим условием следствия³. Таким образом, выявление сути понятия ясности, очевидно, не вносит.

Данное непонимание смысла нормативного акта на практике может привести к частичному или даже полному бездействию органов местного самоуправления в социальной сфере. Проблема представляется крайне важной, поскольку каждый гражданин, ежедневно реализуя свои права и обязанности в социальной сфере, желает улучшения качества как в области образования, здравоохранения, так и социального обеспечения и защиты населения.

Нельзя не согласиться с Р.А. Эфрикяном, который говорит о недостаточном выполнении федерального законодательства. Он считает, ссылаясь на практику, что в регионах не всегда выполняется

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2010. С. 132.

³ Ильичев Л.Ф., Федосеев П.Н. Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 144.

закон и его нарушения происходят, как правило, из-за недостаточной принципиальности органов местного самоуправления⁴.

Обратимся к Федеральному закону от 29.12.2012 № 273 - ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Данный закон устанавливает, что образовательная деятельность осуществляется образовательными организациями и в случаях, установленных законодательством, организациями, реализующими обучение, а также индивидуальными предпринимателями. На организации, предоставляющих обучение, и индивидуальных предпринимателей, на их обучающихся, на педагогических работников, занятых в организациях, осуществляющих обучение, или у индивидуальных предпринимателей, распространяются права, социальные гарантии, обязанности и ответственность образовательных организаций, обучающихся и педагогических работников таких образовательных организаций⁵.

Органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством принимают всевозможные меры для обеспечения стипендиями, местами в общежитиях, льготным или бесплатным проездом на транспорте, иными видами льгот и материальной помощи.

Федеральный закон № 273 накладывает обязанность на органы местного самоуправления реализовывать права граждан по получению обязательного основного общего образования. Сфера деятельности государственных и муниципальных образовательных организаций регулируется типовыми положениями об образовательных организациях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством Российской Федерации и разрабатываемыми на их основе уставами этих образовательных организаций.

Правила порядка приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования в соответствии с законом устанавливает учредитель. Данный порядок должен обеспечивать прием всех граждан, проживающих на данной территории и имеющих право на получение образования соответствующего уровня.

Государство предоставляет финансовую и материальную поддержку в воспитании детей раннего детского возраста, гарантирует доступность образовательных услуг дошкольного образовательного учреждения для всех слоев населения. В целях реализации данного

⁴ Эфрикян Р.А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования // Журнал Власть. 2008. № 3. С.19.

⁵ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Рос. газ. 2012. № 303. 31дек.

механизма действует сеть дошкольных образовательных учреждений. Органы местного самоуправления в соответствии с законом занимаются организацией и координацией методической, диагностической и консультативной помощи семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому⁶.

В государственных и муниципальных образовательных учреждениях гарантируется светский характер образования и не разрешается функционирование организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (объединений).

Органы местного самоуправления помогают общественным объединениям, которые ведут работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи. Указано, что органам местного самоуправления предлагается предусматривать при создании соответствующих бюджетов выделение каждый год средств для финансирования части затрат на осуществление деятельности военно-патриотических молодежных и детских объединений и поисковых групп, организацию оборонно-спортивных лагерей молодежи⁷. Очевидно, что формулировка снова весьма абстрактна, так как в данном случае не указано количество средств для финансирования, и, следовательно, решение этого вопроса вновь возлагается на органы местного самоуправления. Думается, что следовало бы давать более точные рекомендации к исполнению, что могло бы привести к более полной их реализации.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь — конституционное право гражданина Российской Федерации. Гарантией его реализации можно считать развитие в Российской Федерации государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрение и поддержку деятельности, которая способствует укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию⁸.

Государство обеспечивает граждан бесплатной медицинской помощью в государственных и муниципальных учреждениях

⁶ Забелина Е. П. Социальные полномочия муниципальной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 59.

⁷ Указ Президента РФ от 16.05.1996 г. № 727 (ред. от 21.04.1997) «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи» // Рос.газ. 1996. № 94. 21 мая.

⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других начислений.

От органов местного самоуправления требуется организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения муниципальных образований. Кроме того, органы местного самоуправления реализуют деятельность, направленную на формирование условий, содействующих развитию здоровья человека: способствуют прогрессу физической культуры и спорта, принимают участие в охране окружающей среды и т.д.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции имеют право на издание муниципальных правовых актов, содержащих положения об охране здоровья, в соответствии с настоящим Федеральным

законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации⁹.

В первую очередь хотелось бы отметить, что к полномочиям органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья относят создание условий для оказания медицинской помощи населению и привлечения медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях. Как упоминалось выше, такая абстрактная формулировка, как «создание условий» не благоприятствует развитию и эффективности работы сферы здравоохранения. Несложно заметить, что законодатель прибегает к схожим терминам в различных областях отношений. Также к полномочиям относят обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения; информирование населения муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, на территории муниципального образования, осуществляемое на основе ежегодных статистических данных, а также информирование об угрозе возникновения и о возникновении эпидемий; участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов; участие в реализации на территории муниципального образования мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, информирование населения о медико-

⁹ Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Рос. газ. 2011. № 263. 23 нояб.

санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах. Нельзя не отметить, что данные пункты являются более доказательными и точно определенными, чем ранее указанные. Кроме того, к полномочиям относят также реализацию на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и развитию здорового образа жизни.

В своей деятельности в области здравоохранения, физической культуры и спорта органы местного самоуправления опираются на Конституцию РФ, устанавливающую, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности органов местного самоуправления, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», другие федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты по вопросам охраны здоровья населения.

В дополнение к перечню бесплатной медицинской помощи лечебно-профилактические учреждения, вне зависимости от форм собственности, предоставляют населению платные медицинские услуги в случае наличия у них сертификата и лицензии на избранный вид деятельности. Органы местного самоуправления реализовывают контрольные функции в сфере охраны здоровья населения: соблюдают стандарты качества медицинской помощи, обеспечивают граждан лекарственными средствами и изданиями медицинского назначения на территории муниципального образования. В пределах своей компетенции органы местного самоуправления координируют и контролируют деятельность предприятий, учреждений и организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, контролируют качество оказываемой медико-социальной помощи в частной системе здравоохранения.

Органы местного самоуправления обязаны создавать условия на территории муниципального образования для развития здорового образа жизни, занятий различными видами физической культуры и спорта. Хотелось бы, чтобы законодатель более подробно определял роль органов местного самоуправления в данной работе.

Можно рассмотреть область правоотношений, связанных с социальной защитой населения. Конституция Российской Федерации, определяя наше государство как социальное, гарантирует охрану труда в Российской Федерации, право каждого на труд в условиях, соответствующих требованиям безопасности и гигиены, право на защиту от безработицы. Каждому члену общества предоставляется

социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Ввиду этих причин в Российской Федерации улучшает свою работу система государственных и муниципальных служб, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

В реализации этих важнейших государственных задач важную роль играют органы местного самоуправления, к ведению которых федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения.

Кроме того, основу правовой деятельности органов местного самоуправления в области социальной защиты населения составляют Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральный закон «О ветеранах», а также другие законодательные акты.

Совместно с этим действующее законодательство о социальном обслуживании населения предполагает образование и развитие муниципального сектора социального обслуживания населения, а также деятельность в этой сфере предприятий и учреждений иных форм собственности.

Деятельность органов местного самоуправления в сфере социальной защиты ветеранов и инвалидов определяется также в Федеральном законе «О ветеранах», Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», но расходы на реализацию прав и льгот, которые предоставляются этими законами ветеранам и инвалидам, производятся сначала из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с нормами данного акта инвалиды освобождаются от арендной платы за землю и помещение для хранения средств передвижения, имеющих в их личном пользовании¹⁰. Они могут иметь дополнительную жилую площадь в виде отдельной комнаты в соответствии с перечнем заболеваний, утвержденным Правительством Российской Федерации. Региональные власти при участии общественных объединений инвалидов определяют порядок и

¹⁰ Федеральный закон от 24.11.1995 г. №181-ФЗ (ред. от 07.03.2017) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Рос.газ. 1995. № 234. 2 дек.

основания социально-бытового обслуживания инвалидов и предпринимают другие меры, связанные с исполнением Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции принимают участие в социальной поддержке семьи, материнства и детства, которые находятся под защитой государства.

Для координации муниципальной деятельности в области охраны семьи, материнства и детства в структуре органов местного самоуправления предполагается организация комитетов по вопросам женщин, семьи и детей. Органы местного самоуправления могут принимать местные программы, направленные на решение проблем социальной поддержки семьи, материнства и детства. Так, например, в Тверской области меры социальной поддержки и льготы для граждан Твери и Тверской области установлены несколькими региональными законами, в частности: Законом Тверской области от 29 декабря 2004 г. «О мерах социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, и дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны»; Законом Тверской области от 29 декабря 2004 г. «О мерах социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий»; Законом Тверской области от 29 декабря 2004 г. «О многодетной семье в Тверской области и мерах по ее социальной поддержке»; Законом Тверской области от 9 декабря 2005 г. «О реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Тверской области» и некоторыми другими.

Органы местного самоуправления создают благоприятные условия и оказывают поддержку малому и семейному предпринимательству, различным формам самозанятости¹¹. Развитие сети дошкольных учреждений различных форм собственности, а также внешкольных учреждений, летних оздоровительных лагерей происходит благодаря поддержке органов местной власти. К сожалению, в последние несколько лет возникли негативные тенденции, отражающие кризисные явления в семье, обществе: возрождение детской беспризорности как социального явления, обострение проблем социального сиротства,

¹¹ Серегина Л.В. Социальные гарантии в сфере занятости: понятия, признаки, классификация // Журн. рос. права. 2011. № 2. С. 11.

высокий рост детской и подростковой преступности, которые также должны учитываться органами местного самоуправления в их практической деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод, что абстрактные формулировки законодателя относительно полномочий органов местного самоуправления порождают определенные проблемы в правоприменительной практике. В этих условиях давно назрела необходимость закрепления в Федеральных актах четких формулировок, касающихся степени, форм и видов участия органов местного самоуправления в реализации социальной политики государства.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ. РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 24.11.1995 г. №181-ФЗ (ред. от 07.03.2017) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Рос. газ. 1995. № 234. 2 дек.

3. Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Рос. газ. 2011. № 263. 23 нояб.

4. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Рос. газ. 2012. № 303. 31дек.

5. Указ Президента РФ от 16.05.1996 г. № 727 (ред. от 21.04.1997) «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи» // Рос. газ. 1996. № 94. 21 май.

6. Забелина Е. П. Социальные полномочия муниципальной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С.59.

7. Ильичев Л.Ф., Федосеев П.Н. Философский энциклопедический словарь. Москва.,1983. С.144.

8. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка – Москва., 2010. С.132.

9. Серегина Л.В. Социальные гарантии в сфере занятости: понятия, признаки, классификация // Журн. Рос. права. 2011. № 2.С.11.

10. Эфрикян Р.А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования // Власть. 2008. № 3. С. 19.

POWERS OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE SOCIAL SPHERE IN MODERN CONDITIONS

V. S. Ochagova

Tver State University

The article is devoted to a problem of legal bases of activity of local government bodies in the social sphere. The standard and legal base affecting various areas of the social relations at the local level of the power is studied. The studied of a formulation of powers of local government bodies in the social sphere in the legislation is made. Powers of local government bodies in questions of protection of public health, in education of citizens, in the sphere of social protection of citizens are defined.

Keywords: *local goverent's authority, local goverent's, the social sphere, the legal base.*

Об авторе

ОЧАГОВА Валерия Станиславовна – аспирант кафедры конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: lera_melcharek@mail.ru.

OCHAGOVA Valeriya - postgraduate student of the Chair of Constitutional, Administrative and Customs Law of Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova str., 33), e-mail: lera_melcharek@mail.ru

Очагова В.С. Полномочия органов местного самоуправления в социальной сфере в современных условиях. // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 4. С. 224 – 233.