

Глава 9. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Деятельность органов местного самоуправления в социальной сфере направлена на реализацию задач, которые закрепляет Конституция Российской Федерации, определяя в статье 7 наше государство как социальное⁸⁹.

Важную роль в реализации этой политики призваны играть органы местного самоуправления ввиду их непосредственной близости к населению, знания его нужд и потребностей. Социальная сфера деятельности органов местного самоуправления в широком смысле этого слова включает в себя вопросы образования, здравоохранения, социального обеспечения и защиты населения.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому человеку и гражданину: общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях; бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения; социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни и в иных случаях, установленных законом; защиту материнства и детства.

Деятельность органов местного самоуправления подчинена достижению общих целей, таких как создание условий и предоставление возможностей для удовлетворения социальных и культурных запросов и потребностей населения, улучшение охраны его здоровья, социальная защита граждан. Данные органы участвуют в решении этих задач путем принятия и реализации муниципальных целевых программ, планов развития территории, утверждения местных бюджетов, а также осуществления 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 организацию предоставления дополнительного образования, создание условий для осуществления присмотра и учета за детьми, подлежащих обучению по образовательным программам и создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций и обеспечение содержания данных зданий и сооружений.

Стоит отметить, что в нормативно-правовой базе неоднократно подчеркивается обязанность органов местного самоуправления именно создавать условия, предоставлять возможность и предоставлять 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 зависит⁹⁰. 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 следствия⁹¹. 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.

⁹⁰ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2010. С. 132.

⁹¹ Ильичев Л.Ф., Федосеев П.Н. Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С.144.

Нельзя не согласиться с Эфрикяном Р.А., который говорит о недостаточном выполнении федерального законодательства. Он считает, ссылаясь на практику, в регионах не всегда выполняется закон и его нарушения происходят, как правило, из-за недостаточной принципиальности органов местного самоуправления⁹².

Обратимся к Федеральному закону от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Данный закон говорит, что образовательная деятельность осуществляется образовательными организациями и в случаях, установленных законодательством, организациями, осуществляющими обучение, а также индивидуальными предпринимателями. На организации, осуществляющие 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 организаций⁹³.

Органы местного самоуправления в соответствии с действующими нормативами принимают меры к обеспечению стипендиями, местами в общежитиях, льготным или бесплатным проездом на транспорте, иными видами льгот и материальной помощи.

Закон «Об образовании» возлагает на органы местного самоуправления ответственность за реализацию права граждан на получение обязательного основного общего образования. Деятельность 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.

⁹² Эфрикян Р.А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования // Власть. 2008. №3. С.19.

⁹³ Федеральный закон от 29.12.2012 N 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) // Российская газета. N 303. 31.12.2012.

Порядок 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. Этот порядок должен обеспечивать прием всех граждан, которые проживают на данной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня.

Государство гарантирует финансовую и материальную поддержку в воспитании детей раннего детского возраста, обеспечивает доступность образовательных услуг дошкольного образовательного учреждения для всех слоев населения. В этих целях действует сеть дошкольных образовательных учреждений. Органы местного самоуправления согласно закону организуют и координируют методическую, диагностическую и консультативную помощь семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому⁹⁴.

В государственных и муниципальных образовательных учреждениях обеспечивается светский характер образования и запрещается создание и деятельность организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (объединений).

Органы местного самоуправления оказывают поддержку общественным объединениям, ведущим работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи. Так, сказано, что рекомендуется органам местного самоуправления предусматривать при формировании соответствующих бюджетов выделение ежегодно средств для финансирования части затрат на осуществление деятельности военно-патриотических молодежных и детских объединений и поисковых формирований, организацию оборонно-спортивных лагерей молодежи⁹⁵. Очевидно, что формулировка снова весьма абстрактна, так как в данном случае не указано количество средств для финансирования, и, следовательно, решение этого вопроса вновь

⁹⁴ Забелина Е.П. Социальные полномочия муниципальной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. №6. С. 59.

⁹⁵ Указ Президента РФ от 16.05.1996 N 727 (ред. от 21.04.1997) «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи» // Российская газета. N 94. 21.05.1996.

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 является развитие в Российской Федерации государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрение и поддержка деятельности, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию⁹⁶.

Государство гарантирует гражданам бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

На органы местного самоуправления возлагаются задачи организации, содержания и развития муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечения санитарного благополучия населения муниципальных образований. Кроме того, органы местного самоуправления осуществляют деятельность, направленную на создание условий, способствующих укреплению здоровья человека: осуществляют развитие физической культуры и спорта, участвуют в охране окружающей среды и т.д.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции имеют право издавать муниципальные правовые акты, содержащие нормы 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 Федерации⁹⁷.

В первую очередь, хотелось бы отметить, что к полномочиям органов местного самоуправления в сфере охраны

⁹⁶ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. N 31. Ст. 4398.

⁹⁷ Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. N 263. 23.11.2011.

здоровья относят создание условий для оказания медицинской помощи населению и создание благоприятных условий в целях привлечения медицинских работников и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях. Как упоминалось выше, подобная абстрактная формулировка как «создание условий» не благоприятствует развитию и эффективности работы сферы здравоохранения. Не сложно заметить, что законодатель прибегает к идентичным 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-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах. Нельзя не отметить, что данные пункты являются более убедительными и точно определенными, чем ранее изложенные. Кроме того, относят реализацию на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни.

В своей деятельности в области здравоохранения, физической культуры и спорта органы местного самоуправления руководствуются Конституцией РФ, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности органов местного самоуправления, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в

Российской Федерации», Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами по вопросам охраны здоровья населения.

Дополнительно к гарантированному объему бесплатной медицинской помощи лечебно-профилактические учреждения, независимо от форм собственности, предоставляют населению платные медицинские услуги при наличии у них сертификата и лицензии на избранный вид деятельности. Органы местного самоуправления осуществляют контрольные функции в сфере охраны здоровья населения, в частности, за соблюдением стандартов качества медицинской помощи, обеспечением граждан лекарственными средствами и изданиями медицинского назначения на территории муниципального образования. В пределах своих полномочий 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 призваны создавать условия на территории муниципального образования для утверждения здорового образа жизни, занятий различными видами физической культуры и спорта. Хотелось бы, чтобы законодатель более подробно определял роль органов местного самоуправления в данной работе.

Также 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, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право на защиту от безработицы. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

В этих целях в Российской Федерации развивается 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 активную 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.

Правовую основу деятельности органов местного самоуправления в сфере социальной защиты населения также 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.

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

Деятельность органов местного самоуправления в области социальной защиты ветеранов и инвалидов определяется также в Федеральном законе «О ветеранах», Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», хотя расходы на реализацию прав и льгот, предоставляемых этими законами ветеранам и инвалидам, производятся в первую очередь за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Согласно нормативным положениям данного акта, инвалиды освобождаются от арендной платы за землю и помещение для хранения средств передвижения, имеющих в их личном пользовании⁹⁸. Они имеют право на дополнительную жилую площадь в виде отдельной комнаты в соответствии с перечнем заболеваний, утвержденным Правительством Российской Федерации. Органы местного самоуправления с

⁹⁸ Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ (ред. от 07.03.2017) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Российская газета. N 234. 02.12.1995.

участием общественных объединений инвалидов определяют порядок и основания социально-бытового обслуживания инвалидов, а также предпринимают иные меры, связанные с реализацией Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

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

В целях координации муниципальной деятельности в сфере охраны семьи, материнства и детства в структуре органов местного самоуправления предусматривается создание комитетов по вопросам женщин, семьи и детей. Органы местного самоуправления вправе принимать местные программы, направленные на решение вопросов 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 условия и оказывают поддержку развитию малого и семейного

предпринимательства, различных форм самозанятости⁹⁹. Они стимулируют развитие сети дошкольных учреждений различных форм собственности, а также внешкольных учреждений, летних оздоровительных лагерей. В последние годы наметились негативные тенденции, отражающие кризисные явления в семье, обществе: возрождение детской беспризорности как социального явления, обострение проблем социального сиротства, угрожающий 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.

⁹⁹ Серегина Л.В. Социальные гарантии в сфере занятости: понятия, признаки, классификация // Журнал российского права. 2011. № 2. С.11.