

образований Тверской области» от 27.11.2014 года № 93-ЗО (в ред. от 29.04.2015 года) главы муниципальных районов, городских округов и поселений Тверской области, за исключением глав муниципальных образований, указанных в части 2 настоящей статьи (главы городских округов ЗАТО «Озерный», ЗАТО «Солнечный», а также главы поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов Тверской области, в которых в соответствии с абзацем третьим части 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" местная администрация не образуется), избираются представительным органом соответствующего муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляют местную администрацию.²⁰⁹

Такое безальтернативное закрепление порядка избрания главы муниципального образования ограничивает избирательные права населения вследствие отсутствия возможности проведения муниципальных выборов. Видится рациональным внесение изменений в законодательство субъектов РФ, в частности, в Закон Тверской области № 93-ЗО, закрепляющий альтернативный перечень способов избрания главы муниципального образования, тем самым позволяя самим муниципальным образованиям определять в уставе тот единственно верный для них вариант с учетом территориальных, географических и ряда иных особенностей.

Кроме того представляется верным закрепление критериев отбора кандидатов на конкурс на замещение должности главы муниципального образования. Такая широта дискреционных полномочий в части процедуры избрания главы муниципального образования позволяет сделать вывод о наличии коррупционного фактора в указанной норме.

10.5. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья граждан

Современное российское законодательство по здравоохранению представлено трехуровневой системой и состоит из федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов муниципальных образований.

На федеральном уровне отношения в данной сфере регулируются Федеральным законом от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», на уровне субъектов (на примере Тверской области) – Законом Тверской области «О регулировании отдельных вопросов охраны здоровья граждан в Тверской области» от 07.12.2015 № 115-ЗО, также ст. 15 Закона Тверской области от 2 августа 2011 года № 44-ЗО «О Правительстве Тверской Области», на муниципальном уровне уставами и иными нормативно-правовыми актами муниципальных образований. Так, в ст. 7

²⁰⁹ Закон Тверской области от 27.11.2014 N 93-ЗО (ред. от 24.12.2014) «Об отдельных вопросах формирования представительных органов муниципальных районов Тверской области и избрания глав муниципальных образований Тверской области» // Тверские ведомости. 2014. № 48 (28 ноября-4 декабря).

Устава г.Твери (утвержден решением Тверской городской Думы от 03.12.2008 № 36) определены полномочия органов местного самоуправления соответствующего городского округа в данной сфере.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья граждан определяются исходя из формулировки вопроса местного значения. Следует отметить, что в действующем ФЗ №131 вопрос местного значения сформулирован совсем иначе, чем это было в ФЗ № 154. Сравнивая формулировку вопроса местного значения в сфере здравоохранения в прежде действующем Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016), можно сделать вывод о том, что последний более полно раскрывает эту категорию посредством уточнения вопросов местного значения каждого муниципального образования. Отмененный Федеральный закон называет лишь две статьи по данному вопросу:

1. В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

2. К вопросам местного значения относятся:

7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения²¹⁰;

Однако в прежде действующем Законе присутствует объемная по размеру статья о вопросах местного значения в целом, чего нет в настоящем Федеральном законе от 2003 г., где сразу же имеет место дифференциация в зависимости от особенностей муниципального образования.

Федеральный закон от 2003 г. говорит о создании условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района и городского округа²¹¹.

Законодатель устанавливает, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов наделяются определенными полномочиями. То есть первоосновой являются вопросы местного значения и только в целях их реализации создается конкретный перечень полномочий, который напрямую зависит от данных вопросов. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления говорит о том, что основополагающими элементами местного самоуправления являются его самобытность и самостоятельность в решении вопросов местного значения,

²¹⁰ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 01.09.1995. № 170.

²¹¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // "Российская газета", № 202, 08.10.2003.

под которыми понимается финансово-экономическая и организационная обособленность муниципальных образований, закрепление в законодательстве предметов ведения и полномочий местного самоуправления²¹².

В соответствии со ст.72 Конституции РФ здравоохранение относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне по предметам совместного ведения издаются федеральные законы, в соответствии с которыми субъекты РФ принимают законы и иные нормативно - правовые акты. Такой правовой механизм позволяет органам власти субъектов самостоятельно решать ряд вопросов, входящих в их компетенцию, опираясь на федеральные акты в качестве ориентиров.

С целью исследования данной сферы правоотношений, стоит обратиться к понятию «охрана здоровья граждан». Данное понятие можно трактовать различным образом. В широком смысле оно включает систему мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи²¹³. В более узком смысле «охрана здоровья граждан» синонимично здравоохранению и означает комплекс мероприятий по профилактике, диагностике и лечению заболеваний²¹⁴. Представляется предпочтительным рассматривать здравоохранение как часть системы мер по охране здоровья граждан.

Можно предположить, что общие полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья подразделяются на полномочия, составляющие организационно - правовую основу деятельности органов власти в данной области, и полномочия, касающиеся отдельных самостоятельных мер по охране здоровья граждан.

К первой группе относятся:

- создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

²¹² Соколова Э.Д., Савостьянова С.А. К вопросу о понятии и сущности финансовой деятельности муниципальных образований // Финансовое право. 2012. №3.

²¹³ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Российская газета. 23.11.2011. №. 263.

²¹⁴ Федорова М.Ю. Медицинское право: Учеб.пособие. М.,2003. 22 с.

- обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения в случае передачи соответствующих полномочий в соответствии с частью 2 статьи 16 настоящего Федерального закона;

Ко второй можно отнести:

- 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 в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;

- 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;

- реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;

- создание благоприятных условий в целях привлечения медицинских работников и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Стоит отметить, что данные положения носят достаточно условный и обобщенный характер, не раскрывающие суть самого правоотношения и не дающие точного уяснения относительно той или иной сферы применения данной статьи.

Так, нельзя не согласиться с А.С. Демаковой, которая считает, что законодатель в Федеральном законе от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» не конкретизировал, какие права и обязанности органы местного самоуправления должны выполнять в сфере здравоохранения. Вместо того, чтобы привести содержание правоотношения он ограничился дублированием формулировки, а именно «создание условий для оказания медицинской помощи». А что именно понимать под этой формулировкой не ясно²¹⁵.

Важным нововведением представляется положение Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» о создании благоприятных условий в целях привлечения

²¹⁵ Демакова А.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья граждан: предложения по совершенствованию законодательства // Вестник Челябинского государственного университета. 2013 № 11. 21 с.

медицинских работников и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях. Следует отметить, что Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1) (ред. от 07.12.2011) ранее не упоминали об этом. Но сама формулировка «создание благоприятных условий» является весьма абстрактной, не вносящей ясности в понимание. Если обратиться к самому значению слова «благоприятный», то под ним понимается способствующий чему-нибудь, хороший²¹⁶. Но чему конкретно способствующий не понятно, поскольку формулировка «создание условий» также не несет уточняющего смысла. В связи с такой неточной, расплывчатой формулировкой в Законе, возникает ряд проблем в процессе его правоприменения.

В этой связи следует предположить, что усовершенствованию сферы здравоохранения на различных уровнях могла бы способствовать грамотная организация контроля данной сферы. Несмотря на то, что Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ имеет отдельную главу, регулирующую данный круг отношений, предоставление услуг в этой области гражданам оставляет желать лучшего.

²¹⁶ Ожегов С.И., Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеол. выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю.Шведова. М.: Азбуковник, 2003. 34с.