

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Е. Воробьев, Е.П. Забелина

Анализируются вопросы правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в социальной сфере. Систематизируются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в социальной сфере с учетом требований действующего муниципального и социального законодательства Российской Федерации.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; социальная сфера; социальные полномочия; здравоохранение; образование; культура.

В соответствии с п. “е” ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации¹.

Проведение единой государственной политики в указанных сферах общественных отношений осуществляется путем разграничения компетенции между уровнями публичной власти в Российской Федерации.

Особая роль в решении важных государственных задач страны, и прежде всего в социальной сфе-

¹ Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

ре, отводится органам местного самоуправления, представляющим муниципальную власть на местах.

В Российской Федерации принято большое количество правовых актов в социальной сфере, нормативное содержание которых наиболее полно проявляется в конкретных социальных полномочиях органов местного самоуправления: в области жилищных отношений; в области образования, культуры и здравоохранения; по обеспечению социальной защиты и социальной поддержки населения, по обеспечению гарантий, установленных для отдельных категорий граждан; в области физической культуры и спорта; в области регулирования тарифов ЖКХ.

Юридически определенный уровень местного самоуправления (территориальный) лежит в ос-

нове для установления правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в социальной сфере. В Российской Федерации социальные полномочия осуществляют преимущественно органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Федеральное законодательство в ряде случаев закрепляет не только «обязанности» органов местного самоуправления касательно решения вопросов местного значения, установленных в Федеральном законе № 131-ФЗ, но и права органов местного самоуправления, которыми они могут воспользоваться в рамках их нормативного закрепления для своей деятельности в социальной сфере.

Перечень социальных полномочий органов местного самоуправления, содержащийся в федеральном законодательстве, является открытым, что свидетельствует о том, что федеральный законодатель вправе его корректировать и видоизменять.

Следует отметить, что муниципальные правовые нормы, регулирующие деятельность местного самоуправления по решению социальных задач, представленные большим количеством документов отраслевого законодательства, не систематизированы.

Например, полномочия органов местного самоуправления в области здравоохранения регулируются Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан¹ и Федеральным законом от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон 2011 года)².

В соответствии с Законом 2011 года муниципальную систему здравоохранения составляют органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, муниципальные медицинские и фармацевтические организации (ч. 4 ст. 29).

Анализ положений ст. 17 Закона 2011 года позволяет выделить две группы полномочий органов местного самоуправления в области охраны здоровья граждан. Первая группа объединяет полномочия в области здравоохранения, которые органы местного самоуправления обязаны осуществлять в целях решения вопросов местного значения, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ для муниципальных образований в Российской Федерации.

Вторую группу полномочий органов местного самоуправления в области здравоохранения образуют полномочия, которые органы местного самоуправления могут осуществлять в случае на-

деления их государственными полномочиями законами субъектов РФ (государственные полномочия в компетенции органов местного самоуправления). В качестве примера можно привести п. 2 ст. 17 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» – органы местного самоуправления обеспечивают организацию оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения только в случае передачи им соответствующих полномочий с учетом требований ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Деятельность органов местного самоуправления в области здравоохранения регулируется и другими законами.

Полномочия органов местного самоуправления в области образования преимущественно регулируются базовым муниципальным законом – Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года и Законом Российской Федерации «Об образовании»³.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, основного общего и среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов⁴. Для решения указанных вопросов местного значения органы местного самоуправления наделены Законом РФ «Об образовании» определенными полномочиями.

Органы местного самоуправления осуществляют на своей территории политику в области культуры, направленную на обеспечение гражданам свободного участия в культурной жизни страны, пользования учреждениями культуры, доступа к культурным ценностям, на сохранение исторического и культурного наследия, охрану памятников истории и культуры.

Органы местного самоуправления формируют и содержат муниципальный архив⁵; орга-

¹ Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22.07.1993. № 5487-1/ВВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

² Российская газета. 2011. № 263. 23 ноября.

³ Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 СПС // «Консультант Плюс». 1992.

⁴ Подп. 11 п.1 ст.15, подп.13 п.1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁵ Ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

низуют библиотечное обслуживание населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек. В соответствии с Законом РФ от 29 декабря 1994 года № 78-ФЗ “О библиотечном деле” органы местного самоуправления не вправе принимать решения и осуществлять действия, которые могут повлечь ухудшение материально-технического обеспечения действующих библиотек, находящихся на бюджетном финансировании.

Право органов местного самоуправления на создание музеев устанавливается для всех видов муниципальных образований.

В области физической культуры и спорта на основании ст. 9 Федерального закона № 329-ФЗ “О физической культуре и спорте в Российской Федерации”¹ от 04.12.2007 г. в целях решения вопросов местного значения по обеспечению условий для развития на территориях муниципальных образований физической культуры и массового спорта, организации проведения официальных физкультурных мероприятий, физкультурно-оздоровительных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований органы местного самоуправления имеют определенные полномочия.

В области социальной защиты населения и поддержки отдельных категорий граждан и их объединений органы местного самоуправления в пределах компетенции вправе принимать меры социальной поддержки отдельных категорий граждан, установленных федеральными законами, как в денежной, так и в натуральной форме.

Федеральное законодательство устанавливает случаи возможного участия органов местного самоуправления в деятельности, направленной на обеспечение реализации гарантированных гражданам конституционных прав.

Федеральный законодатель, закрепляя за органами местного самоуправления социальные полномочия, формализует их (услуги, льготы, пособия и т. д.).

Полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений весьма широко представлены в Жилищном кодексе Российской Федерации.

Оценка состояния правового регулирования социальных полномочий органов местного самоуправления на федеральном уровне позволяет признать, что реализация полномочий органов местного самоуправления в социальной сфере осуществляется в условиях множественности правовых норм, регулирующих муниципальную социальную политику.

Анализ правовых позиций федерального законодательства относительно приведенного перечня полномочий органов местного самоуправления по предметам ведения муниципальных образований показывает, что муниципальная деятельность в социальной сфере имеет архиважное социально-правовое значение.

Уже в силу того, что в основе муниципального управления в социальной сфере лежит конституционная модель развития российской социальной государственности, правомерным является тезис о том, что органы местного самоуправления осуществляют значительный объем полномочий в социальной сфере в рамках проводимой общегосударственной социальной политики, направления которой сформулированы в ст. 7 Конституции РФ и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р².

Федеральные императивы, предусматривающие финансовое обеспечение социальных полномочий органов местного самоуправления, обосновывают необходимость решения социальных задач муниципальной власти непосредственно за счет средств местных бюджетов, внебюджетных фондов или субвенций из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Социальная сфера является дотационной и в условиях развития отечественного местного самоуправления вопросы закрепления соответствующих полномочий за органами местного самоуправления должны решаться с учетом реальных финансовых возможностей органов муниципальной власти.

¹ СЗ РФ. 10.12.2007. № 50. Ст. 6242.

² СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.