УДК 342.25

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО СОЗДАНИЮ УСЛОВИЙ ДЛЯ ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вичева А.А., Крымский филиал Краснодарского университета МВД России, г. Симферополь, Российская Федерация, alyonavicheva@yandex.ru

В статье рассматриваются особенности правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению на региональном уровне. Проанализировано законодательство субъектов Российской Федерации на предмет закрепления в них исследуемых полномочий. Установлено отсутствие единого подхода к регулированию в субъектах России полномочий муниципалитетов.

Обосновывается необходимость принятия в каждом субъекте Российской Федерации специальной программы, направленной на конкретизацию полномочий органов местного самоуправления в сфере создания условий для оказания медицинской помощи населению.

Ключевые слова: правовое регулирование, правотворческая практика, полномочия органов местного самоуправления, создание условий для оказания медицинской помощи населению, законодательство субъектов Российской Федерации.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-31-3-33-37

UDC 342.25

LEGAL REGULATION OF AUTHORITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES FOR CREATION OF CONDITIONS PROVIDING MEDICAL ASSISTANCE TO POPULATION IN THE LEGISLATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Vicheva A.A., Crimean affiliate of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, alyonavicheva@yandex.ru

The article discusses the features of legal powers regulation of local authorities to create conditions for the medical care provision to the population at the regional level. The legislation of the subjects of the Russian Federation is analyzed considering the provision of the analyzed powers. The absence of single approach to the powers regulation of municipalities in the subjects of Russia has been established. The necessity of adoption of special program aimed at specifying the powers of local self-government organs to develop conditions for the medical care provision to the population is grounded.

Key words: legal regulation, law-making practice, the powers of organs of local self-government, the creation of conditions for the medical care provision to the population, the legislation of the subjects of the Russian Federation.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-31-3-33-37

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 2 августа 2019 года) и Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 29 мая 2019 года) закрепили в качестве вопроса местного значения городского и муниципального округа, а также муниципального района создание условий для оказания медицинской помощи населению, который представляет собой комплекс правовых, организационных, экономических, материально-финансовых, информационных мер, принимаемых органами местного

самоуправления и обеспечивающих создание условий для оказания медицинской помощи на территории муниципального образования [1, с.140].

В нормативных актах федерального уровня исследуемые полномочия лишь фиксируются, но не раскрываются. Они получают детализацию в нормативных актах субъектов России и муниципальных актах. Обусловлено это, на наш взгляд, тем, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено Конституцией Российской Федерации [2] к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, т.е. федеральные власти уста-

навливают основополагающие начала функционирования местного самоуправления, а региональные власти в своих актах конкретизируют и расширяют федеральные нормы с учетом местной специфики. Таким образом, считаем актуальным и необходимым провести анализ правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению на уровне субъектов Российской Федерации.

Вопросы регламентации и реализации полномочий органов местного самоуправления в разное время становились сферой научных интересов следующих ученых: А.А. Алексеевой, Л.М. Баликовой, Т.Е. Беджановой [3], С.А. Бурмистровой, Б.И. Гогурчунова [4], М.А. Дотдаева, Е.В. Захарова, Д.В. Камиловой [5], А.М. Курамшиной, А.К. Куранова, З.М. Мусаловой [6], О.В. Олейникова, Н.П. Олефиренко, С.Н. Пройдина, Ю.М. Смирновой, А.В. Стукалова, М.С. Шайхуллина [7], В.В. Шейко, Р.А. Эрфикяна и др. Особенности осуществления полномочий в сфере здравоохранения рассматривались А.С. Демаковой, З.А. Диконовой, О.В. Живловой, Е.В. Степкиной, Г.Г. Фатуллаевым и др. При этом не только полномочия органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению, но и их правовая регламентация не нашли должного отражения в современной юридической науке, что и определило предмет научного поиска.

Исследование регионального законодательства показало, что конституции и уставы субъектов Российской Федерации по-разному закрепляют начала рассматриваемых полномочий, а именно:

1) полное дублирование положений Конституции Российской Федерации – «...медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. ... медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений» (ст. 38 Конституции Карачаево-Черкесской Республики, ст. 67 Устава Тульской области), «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного самоуправления» (ст. 90 Конституции Республики Крым);

2) отсылка к положениям Конституции Российской Федерации в части гарантирования и признания закрепленных в ней прав и свобод человека и гражданина (ст. 3 Устава Архангельской области, ст. 17 Устава Чукотского автономного окру-

га), что, в свою очередь, отсылает к нормам, касающимся оказания медицинской помощи;

3) закрепление за органами местного самоуправления самостоятельности в решении вопросов местного значения (ст. 76 Устава Краснодарского края, ст. 6 Устава города Москвы), как-вым и является создание условий оказания медицинской помощи населению.

Таким образом, мы видим разнообразную правотворческую практику, которая учреждает принципы полномочий в исследуемой сфере и в целом не противоречит федеральному законодательству.

Анализ законов субъектов Российской Федерации показал также наличие неодинаковой практики регламентации полномочий муниципальной власти по созданию условий оказания медицинской помощи населению.

В Республике Башкортостан [8], Новосибирской области [9], Тульской области [10] принят специальный нормативный правовой акт в сфере здравоохранения, но нормы о полномочиях органов местного самоуправления в них отсутствуют.

В отдельных субъектах Российской Федерации приняты законы, регламентирующие сферу здравоохранения, в которых закреплены и раскрыты полномочия органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению. Примером такого акта является Закон Владимирской области от 5 октября 2012 года №119-ОЗ «О здравоохранении во Владимирской области». В соответствии с положениями статьи 3-1 к полномочиям местных органов власти по созданию условий для оказания медицинской помощи населению можно отнести:

- предоставление для реконструкции и строительства объектов здравоохранения земельных участков;
- организацию транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования и создание условий для предоставления транспортных услуг населению как муниципальных, так и частных;
- обеспечение благоустройства прилегающей к государственным медицинским организациям территории;
- создание условий для взаимодействия предприятий области и медицинских организаций по вопросам профилактических мероприятий – диспансеризации, вакцинации и медицинских осмотров [11].

В Омской области правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению осуществляется статьей 5 Закона Омской области от 7 июня 2012 года №1450-ОЗ «Об охране здоровья населения Омской области» [12]. Из смысла этой нормы видно, что местные власти в рамках реализации собственных полномочий осуществляют содействие в безвоз-

мездном предоставлении в пользование муниципального имущества – зданий и помещений, в которых могут размещаться государственные медицинские организации. А также осуществляют меры для обеспечения транспортной доступности государственных медицинских организаций Омской области, находящихся на территории муниципального образования. Таким образом, видим, что в Омской области органы местного самоуправления наделяются определенными полномочиями в исследуемой сфере, но включают в себя достаточно ограниченный спектр мероприятий по созданию условий для оказания медицинской помощи населению.

В отличие от Омской области, в таком субъекте Российской Федерации, как Московская область региональное нормативное правовое регулирование полномочий местных властей в сфере создания условий для оказания медицинской помощи населению закрепляет более детальный перечень мероприятий. Оно осуществляется статьей 7 Закона Московской области от 14 ноября 2013 года 3132/2013-ОЗ «О здравоохранении в Московской области» [13]. В соответствии с указанным нормативным правовым актом к полномочиям органов местного самоуправления решению вопроса местного значения муниципального района, городского и муниципального округа следует относить:

- выделение под строительство и реконструкцию организаций здравоохранения земельных участков;
- создание благоприятных условий для размещения медицинских организаций;
- организацию предоставления медицинским организациям услуг электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения;
- обеспечение транспортной доступности организаций здравоохранения;
- организацию благоустройства прилегающей к медицинским организациям территории;
- установление льгот по местным налогам для медицинских организаций, в основном по земельному налогу;
- предоставление преференций медицинским и фармацевтическим организациям, находящимся на территории муниципального образования, например если последние осуществляют отпуск лекарственных препаратов бесплатно для отдельных категорий граждан;
- предоставление дополнительных социальных гарантий медицинским работникам, осуществляющим свою профессиональную деятельность на территории муниципального образования в виде обеспечения жилыми помещениями;
- создание условий для привлечения медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях на территории муниципального образования;

- участие в государственной программе по капитальному ремонту медицинских организаций Московской области, а также самостоятельное осуществление капитального строительства и реконструкции организаций здравоохранения.

Из вышеуказанного видим, что практика правоконкретизации полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению разнообразна.

Встречается законотворческая практика закрепления исследуемых полномочий без расшифровки их содержания. В статье 6 Закона Курской области от 16 сентября 2013 года №94-ЗКО «О здравоохранении в Курской области» закреплено: «Для оказания медицинской помощи населению соответствующих муниципальных образований органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов создают условия в пределах полномочий, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» [14].

В Приморском крае в соответствии со статьей 12 (1) Закона Приморского края от 8 апреля 2011 года №750-КЗ «О здравоохранении в Приморском крае» органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов обладают, к примеру, такими полномочиями в области охраны здоровья населения, как: создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и т.д. [15].

В некоторых субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, регламентирующие исключительно порядок реализации органами местного самоуправления полномочий по созданию условий для оказания медицинской помощи населению. Например, Закон Саратовской области от 6 июня 2013 года № 98-ЗСО «О создании органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Саратовской области условий для оказания медицинской помощи населению» и Закона Оренбургской области от 29 октября 2015 года №3388/969-V-ОЗ «О создании органами местного самоуправления Оренбургской области условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи».

Таким образом, как видим, в законах субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению могут закрепляться, а могут и не регламентироваться, могут бланкетно выражаться, а могут и правоконкретизироваться. Подобное правовое разнообразие, на наш взгляд, приводит к сложности реализации

местными властями своих полномочий, что влечет за собой их неэффективное осуществление, а, следовательно, и низкий уровень удовлетворенности населения деятельностью муниципалитетов. Учитывая важность этих полномочий и их социальную ценность, считаем необходимым принятие в каждом субъекте Российской Федерации специальной

программы, конкретизирующей полномочия органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению, включая вопрос разграничения полномочий в этой сфере, особенно на предмет соблюдения финансовой дисциплины.

Литература

1. Вичева А.А. Общая характеристика полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению // Евразийский юридический журнал. 2017. № 9 (112). С. 139–142.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
3. Беджанова Т.Е. Органы местного самоуправления и вопросы укрепления Российской государственности // Юридический вестник ДГУ. 2011. № 2. С. 25–28.
4. Гогурчунов Б.И., Гетаев Р.И. К вопросу о законодательном регулировании территориальной основы местного самоуправления на федеральном уровне // Закон и право. 2018. № 7. С. 42–44.
5. Камилова Д.В. Проблемы развития правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2018. Т. 28. № 4. С. 70–75.
6. Мусалова З.М. Государственная власть и местное самоуправление как уровни публичной власти // Вестник Дагестанского государственного университета. Сер. 3: Общественные науки. 2018. Т. 33. № 3. С. 95–99.
7. Шайхуллин М.С. Понятие и система конституционно-правовых гарантий местного самоуправления в Российской Федерации // Российская юстиция. 2018. № 1. С. 16–19.
8. Об охране здоровья граждан в Республике Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 4 дек. 2012 года №608-з [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446174109> (дата обращения: 10.09.2019).
9. О регулировании отношений в сфере охраны здоровья граждан в Новосибирской области: закон Новосибирской области от 28 сент. 2012 года №255-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/7212316/> (дата обращения: 10.09.2019).
10. Об охране здоровья граждан в Тульской области: закон Тульской области от 1 апр. 2014 года №2074-ЗТО [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/412300546> (дата обращения: 12.09.2019).
11. О здравоохранении во Владимирской области: закон Владимирской области от 5 окт. 2012 года №119-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/965018588> (дата обращения: 10.09.2019).
12. Об охране здоровья населения Омской области: закон Омской области от 7 июня 2012 года №1450-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/943049547> (дата обращения: 11.09.2019).
13. О здравоохранении в Московской области: закон Московской области от 14 нояб. 2013 года 3132/2013-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537943509> (дата обращения: 09.09.2019).
14. О здравоохранении в Курской области: закон Курской области от 16 сент. 2013 года №94-ЗКО [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463602127> (дата обращения: 11.09.2019).
15. О здравоохранении в Приморском крае: закон Приморского края от 8 апр. 2011 года №750-КЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/494223541> (дата обращения: 11.09.2019).

References

1. Vicheva A.A. Obshchaya kharakteristika polnomochii organov mestnogo samoupravleniya po sozdaniiyu uslovii dlya okazaniya meditsinskoi pomoshchi naseleniyu // Evraziiskii yuridicheskii zhurnal. 2017. № 9 (112). S. 139–142. (In Russian).
2. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dek. 1993 g.: s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30 dek. 2008 g. № 6-FKZ, ot 30 dek. 2008 g. № 7-FKZ, ot 5 fevr. 2014 g. № 2-FKZ, ot 21 iyulya 2014 g. № 11-FKZ // Sobr. zakonodatel'-stva Ros. Federatsii. 2014. № 31, st. 4398. (In Russian).

3. *Bedzhanova T.E.* Organy mestnogo samoupravleniya i voprosy ukrepleniya Rossiiskoi gosudarstvennosti // *Yuridicheskii vestnik DGU*. 2011. № 2. S. 25–28. (In Russian).
4. *Gogurchunov B.I., Getaev R.I.* K voprosu o zakonodatel'nom regulirovanii territorial'noi osnovy mestnogo samoupravleniya na federal'nom urovne // *Zakon i pravo*. 2018. № 7. S. 42–44. (In Russian).
5. *Kamilova D.V.* Problemy razvitiya pravovoi osnovy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii // *Yuridicheskii vestnik DGU*. 2018. T. 28. № 4. S. 70–75. (In Russian).
6. *Musalova Z.M.* Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie kak urovni publichnoi vlasti // *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta*. Ser. 3: Obshchestvennye nauki. 2018. T. 33. № 3. S. 95–99. (In Russian).
7. *Shaikhullin M.S.* Ponyatie i sistema konstitutsionno-pravovykh garantii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii // *Rossiiskaya yustitsiya*. 2018. № 1. S. 16–19. (In Russian).
8. Ob okhrane zdorov'ya grazhdan v Respublike Bashkortostan: zakon Respubliki Bashkortostan ot 4 dek. 2012 goda №608-z [Elektronnyi resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446174109> (data obrashcheniya: 10.09.2019). (In Russian).
9. O regulirovanii otnoshenii v sfere okhrany zdorov'ya grazhdan v Novosibirskoi oblasti: zakon Novosibirskoi oblasti ot 28 sent. 2012 goda №255-OZ [Elektronnyi resurs]. URL: <https://base.garant.ru/7212316/> (data obrashcheniya: 10.09.2019). (In Russian).
10. Ob okhrane zdorov'ya grazhdan v Tul'skoi oblasti: zakon Tul'skoi oblasti ot 1 apr. 2014 goda №2074-ZTO [Elektronnyi resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/412300546> (data obrashcheniya: 12.09.2019). (In Russian).
11. O zdavookhranении vo Vladimirskoi oblasti: zakon Vladimirskoi oblasti ot 5 okt. 2012 goda №119-OZ [Elektronnyi resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/965018588> (data obrashcheniya: 10.09.2019). (In Russian).
12. Ob okhrane zdorov'ya naseleniya Omskoi oblasti: zakon Omskoi oblasti ot 7 iyunya 2012 goda №1450-OZ [Elektronnyi resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/943049547> (data obrashcheniya: 11.09.2019). (In Russian).
13. O zdavookhranении v Mo-skovskoi oblasti: zakon Moskovskoi oblasti ot 14 noyab. 2013 goda 3132/2013-OZ [Elektronnyi resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537943509> (data obrashcheniya: 09.09.2019). (In Russian).
14. O zdavookhranении v Kurskoi oblasti: zakon Kurskoi oblasti ot 16 sent. 2013 goda №94-ZKO [Elektronnyi resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463602127> (data obrashcheniya: 11.09.2019). (In Russian).
15. O zdavookhranении v Primorskom krae: zakon Primorskogo kraya ot 8 apr. 2011 goda №750-KZ [Elektronnyi resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/494223541> (data obrashcheniya: 11.09.2019). (In Russian).

*Поступила в редакцию 22 сентября 2019 г.
Received 22 September, 2019*