

УДК 342.5

К ВОПРОСУ О СОЦИАЛЬНОМ ЗНАЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН

Вичева А. А.

Крымский филиал Краснодарского университета МВД России

В статье установлено, что охрана здоровья граждан – социальная обязанность государства, направленная на сбережение народа. Проведенное исследование показало, что муниципальный уровень публичной власти обеспечивает доступность медицинской помощи в рамках компетенции, очерченной вопросами местного значения, а именно – созданием условий для оказания медицинской помощи населению. Определено, что функции местного самоуправления выступают средством реализации социальной направленности деятельности местного самоуправления. Обосновывается позиция, что органы местного самоуправления, обеспечивая доступность медицинской помощи и создавая условия для ее оказания, осуществляют социально значимую деятельность. Автор приходит к выводу, что полномочия органов местного самоуправления в области охраны здоровья имеют высокое социальное значение, и выступают в качестве социально ориентированных полномочий, от исполнения которых муниципальная власть отказаться не в праве.

Ключевые слова: социальное государство, органы публичной власти, охрана здоровья, медицинская помощь, доступность, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, полномочия, функции, создание условий для оказания медицинской помощи населению.

Социальная ориентация государства предусматривает обеспечение гарантий социальной защищенности населения, когда все уровни публичной власти задействованы в регулировании социальной сферы жизнедеятельности общества, гармонизации отношений между государством и человеком, создании условий для формирования социальной справедливости. Осуществление государством социальной политики, одним из направлений которой, является охрана здоровья населения, создает такое положение для граждан, когда они могут реализовывать свои права и интересы, что в свою очередь способствует не только индивидуальному развитию личности, но и всего государства в целом. Все указанное, предположительно, влияет на современную политику Российской Федерации, где повышаются социальные стандарты, а социальная направленность органов власти становится приоритетной.

Уяснение нормативных предписаний, содержащихся в ст. 7 Конституции РФ, позволяет сделать вывод, что сущность социального государства в России заключается в «создании условий, обеспечивающих достойную жизнь граждан и свободное развитие человека» [1]. Считается, что при «создании условий» органами публичной власти осуществляется нормативное правовое регулирование, формирование благоприятных предпосылок и обстоятельств [2] для осуществления деятельности или реализации конкретного блага. В исследуемой сфере общественных отношений создаются нормативные акты и благоприятные предпосылки для обеспечения достойной жизни.

Достойная жизнь, по мнению Н.Н. Аверьяновой, Н.В. Тюменевой, С.Е. Якушевой представляет собой «состояние социальной защищенности, выраженное в доступности важнейших социальных благ» [3, с. 29]. И.Н. Николаенко в данном аспекте указывает, что это «жизненный уровень, необходимый для поддержания здо-

ровья и благосостояния его самого и его семьи» [4, с. 17]. С учетом указанного, становится понятной логика закрепления в части 2 ст. 7 Основного закона России положения, что здоровье людей находится под охраной государства. Создание условий для поддержания здоровья и обеспечение доступности благ, его поддерживающих, как представляется, является непосредственным проявлением обеспечения достойной жизни со стороны государства. В подтверждение полученного тезиса, следует отметить, что укрепление здоровья граждан, в соответствии с пунктом 32 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [5] является целью государственной политики в сфере сбережения народа, а создание условий для его укрепления, как определено в пункте 29 указанного документа, выступает направлением современной социально-экономической политики России.

Достойный уровень жизни, как отмечает Д.А. Чупилин, обеспечивают и гарантируют социальные права [6, с. 4]. Одним из социальных прав граждан в нашем государстве является, предусмотренное ст. 41 Конституции РФ, право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Анализируя, рассмотренные нормативные положения через призму ст. 2 Основного закона России, приходим к выводу, что охрана здоровья граждан – социальная обязанность государства, направленная на сбережение народа. А.Г. Вишневецкий к деятельности государства по сбережению народа кроме прочего также относит сохранение и умножение здоровья людей [7, с. 4]. Остановимся на некоторых особенностях исполнения указанной обязанности, направленных на обеспечение стратегического интереса государства.

Следует отметить, что обязанность государства по охране здоровья населения определяется путем ее закрепления в компетенции соответствующего уровня публичной власти. Так, в соответствии с пунктом «ж» ст. 72 Конституции РФ «координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи» находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Часть 1 ст. 132 Основного закона нашего государства определяет, что органы местного самоуправления «обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи». При этом, современное состояние правового регулирования исследуемой сферы общественных отношений, позволяет обосновывать предположение, что муниципальный уровень публичной власти обеспечивает доступность медицинской помощи в рамках компетенции, очерченной вопросами местного значения, а именно - созданием условий для оказания медицинской помощи населению [8, с. 57]. Как представляется, под созданием условий для оказания медицинской помощи следует понимать реализацию комплекса мер по осуществлению органами местного самоуправления текущей (плановой) деятельности, направленной на обеспечения доступности медицинской помощи населению, в том числе оперативной поддержки субъектам предоставления медицинской помощи, муниципального образования в соответствии с международными правовыми актами, Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, муниципальными правовыми актами.

Анализ указанных положений, позволяет обоснованно считать, что социальная обязанность государства в указанной области общественных отношений реализуется на федеральном, региональном, муниципальном уровне власти, обеспечивая при этом реализацию принципа единства публичной власти в РФ. Обратим внимание, что органы государственной власти обеспечивают «оказание медицинской помо-

щи», а органы местного самоуправления – «создание условий для оказания медицинской помощи». Как представляется, такое разграничение предметов ведения обусловлено тем фактом, что только федеральный бюджет и бюджет субъекта РФ может обеспечить обязательства по непосредственному оказанию медицинской помощи, у муниципального бюджета таких возможностей нет. При этом, статья 41 Конституции РФ содержит положение, что медицинская помощь может оказываться в муниципальных учреждениях здравоохранения. Ретроспективный анализ, позволяет сделать вывод, что действительно до 2011 года в РФ муниципальная власть наравне с государственной обладала полномочиями по оказанию медицинской помощи. Но проведенная реформа, в указанный период, практически повсеместно ликвидировала муниципальную систему здравоохранения в РФ. Однако, в действующей редакции Приказа Министерства здравоохранения РФ от 6 августа 2013 г. № 529н «Об утверждении номенклатуры медицинских организаций» [9] содержится положение, что в муниципальной системе здравоохранения медицинские организации по территориальному признаку могут быть муниципальными. На современном этапе развития российского государства органы местного самоуправления в пределах полномочий обеспечивают доступность медицинской помощи и создают условия для ее оказания, из чего следует, что они являются субъектами исполнения обязанности по охране здоровья населения.

Социальное значение полномочий органов местного самоуправления, на наш взгляд, закрепляется в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 131) через юридическую конструкцию «вопросы местного значения», которая представляет собой «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и органами местного самоуправления самостоятельно» [10]. Следует отметить, что указанный нормативный правовой акт предусматривает большое количество вопросов местного значения без четкого разделения их на группы, например, по сферам жизнедеятельности, переводя эту область общественных отношений на уровень научных дискуссий. Так, проводя классификацию вопросов местного значения, И.И. Тепляков выделяет социальные вопросы местного значения [11, с. 77]. Из чего возможно предположить, что органы местного самоуправления, исполняя социальную обязанность по охране здоровья, реализуют социальные вопросы местного значения. Возникает вопрос, является ли деятельность по осуществлению социальных вопросов местного значения «социальной»? И.А. Газиева определяет социальную деятельность как «систему социальных действий, направленных на достижение цели через реализацию соответствующих функциональных задач» [12, с. 24]. Функции местного самоуправления выступают средством реализации социальной направленности деятельности местного самоуправления. По качеству выполнения функций муниципальной власти возможно судить об уровне, степени соответствия (или несоответствия) местного самоуправления своему социальному назначению, эффективности этого вида публичной власти в сфере здравоохранения и области оказания медицинской помощи населению.

Встречается позиция, что значительная часть вопросов местного значения связана с социально значимой деятельностью, которую А.В. Курочкин и Д.И. Файзрахманов определяют, как «деятельность ... по обустройству жизненного пространства

в пределах поселения и охватывающая сферы, в которых человек организует свое бытие в соответствии со своими потребностями...» [13, с. 115]. Схожее определение указанной деятельности дает Н.В. Реброва, но дополнительно отмечает, что цикл процессов направлен на удовлетворение социально значимой потребности [14, с. 273]. Охрана здоровья и медицинская помощь выступает именно такой значимой потребностью населения муниципального образования. Следует отметить, что медицинская помощь является необходимым базовым социальным благом для любого человека, т.к. от ее наличия зависит качество здоровья населения, которое в свою очередь влияет на уровень и потенциал трудовых ресурсов, способность граждан защитить свое Отечество, охранять окружающую среду, сберегать культурное наследия, т.е. сделать все то, что характерно свободной развитой в демократическом и социальном плане личности, включая развивать местное самоуправление и иные демократические институты государства. Органы местного самоуправления должны знать не только состояние здоровья населения, но и проблемные вопросы оказания медицинской помощи, обусловленные спецификой географического, экономического и демографического характера, соответственно данные вопросы должны решаться с привлечением установленных законодательством форм консультативной демократии, а также с использованием новых информационных технологий, активно внедряющихся в систему здравоохранения РФ. Именно муниципальный уровень публичной власти в первую очередь задействован в удовлетворении указанных потребностей, т.к. именно на этом уровне обеспечивается доступность медицинской помощи (транспортная, информационно-коммуникационная, территориальная и др.) [8, с. 56]. В соответствии с пунктом 2 Замечаний общего порядка № 19 «Право на социальное обеспечение (статья 9)» Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам [15] «право на социальное обеспечение охватывает право на доступ к благам». Представляется, что органы местного самоуправления, обеспечивая доступность медицинской помощи и создавая условия для ее оказания, осуществляют социально значимую деятельность.

Конституция РФ, закрепляя полномочия органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи не определяет вид муниципального образования, в котором это полномочие должно быть реализовано. Представляется, что все виды муниципальных образований реализуют это конституционное полномочие. Однако, в результате проведенного анализа ФЗ № 131 выяснилось, что существующая двухуровневая система местного самоуправления в Российской Федерации предоставляет возможность исключительно городским, муниципальным округам и муниципальным районам реализовывать вопросы местного значения в области охраны здоровья и оказания медицинской помощи населению. Только указанные муниципальные образования реализуют вопрос местного значения – создание условий для оказания медицинской помощи населению. Если мы предполагаем, что социальное значение муниципальных органов в области охраны здоровья заключается в возможности осуществлении полномочий по созданию условий для оказания медицинской помощи, тогда представляется возможным сделать вывод, что у органов власти поселений такое социальное значение отсутствует, а, следовательно, они не задействованы в реализации исследуемой социальной обязанности государства. Также дискуссионным становится предположение, что все органы

местного самоуправления обладают конституционными полномочиями по обеспечению доступности медицинской помощи.

В завершение следует отметить, что социальное значение полномочий органов местного самоуправления в области создания условий для оказания медицинской помощи населению заключается в том, что муниципальные образования, с одной стороны реализуют полномочия в области здравоохранения, имеющие государственно-правовую природу, и соответственно имеющую государственную значимость, а с другой стороны, социальное значение исследуемых полномочий состоит в том, что местное самоуправление по своей правовой природе призвано обеспечивать важные социальные функции и задачи: здравоохранение, обеспечение населения товарами и услугами, решение иных важных для граждан вопросов. Поэтому полномочия местных органов в области охраны здоровья граждан имеют высокое социальное значение, и выступают в качестве социально ориентированных полномочий, от исполнения которых муниципальная власть отказаться не в праве.

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 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФЗК, от регулирования 14.03.2020 №1-ФЗК) // Российская газета. 2020. № 144.
2. Вопросы местного значения, права органов местного самоуправления URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Vopros/Voprosy-mestnogo-znacheniya-stati-14-16-/item/16596141/> (дата обращения 25.06.2024).
3. Аверьянова Н. Н., Тюменева Н. В., Якушева С. Е. Конституционно-правовое содержание категории «достойная жизнь человека» // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2022. № 3 (97). С. 29-35.
4. Николаенко И.Н. Социально-правовое государство и право человека на достойное существование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2008. - 23 с.
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. № 27 (часть II) ст. 5351
6. Чупилин Д. А. Социальные споры в цивилистическом процессе: к проблеме понятия // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 8. С. 3-8.
7. Вишневский А.Г. Сбережение народа или депопуляция России? докл. к XI Междунар. науч. конф. Государственного университета - Высшей школы экономики по проблемам развития экономики и общества, Москва, 6-8 апреля 2010 г. / А. Г. Вишневский; Гос. ун-т - Высшая школа экономики. - М. : Изд. дом Государственного университета - Высшей школы экономики, 2010 - 82 с.
8. Вичева А.А. Обеспечение доступности медицинской помощи как новый уровень конституционных полномочий органов местного самоуправления в России // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки №1. 2022. С.54-61.
9. Об утверждении номенклатуры медицинских организаций: Приказ Министерства здравоохранения РФ от 6 августа 2013 г. № 529н // Российская газета от 7 октября 2013 г. № 224.
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. №40. Ст.3822.
11. Тепляков И.И. Вопросы местного значения как предмет ведения органов местного самоуправления: история, теория, практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Игорь Игоревич Тепляков. - Казань, 2019. - 226 с.
12. Газиева И.А. Структура социальной деятельности и социальная эффективность // Вестник ВятГУ. 2009. № 4. С.23-28.
13. Курочкин А.В., Файзрахманов Д.И. О содержании социальной функции органов местного самоуправления // Социально-политические науки. 2015. №4. С. 113-117.
14. Реброва Н.В. Сущность понятия «социально значимая деятельность» и ее роль в современном обществе // Научный альманах. 2016. № 3-2 (17). С. 273-275.
15. Перечень замечаний общего порядка (общих рекомендаций), принятых международными договорными органами ООН, действующими в сфере защиты прав и свобод человека, и касающихся толкования отдельных положений международных договоров Российской Федерации. URL: https://www.vsrff.ru/documents/international_practice/33013/ (дата обращения 25.06.2024).

Vicheva A. A. On the issue of the social significance of the powers of local governments in the field of public health protection // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2024. – T. 10 (76). № 4. – С. 176–181.

The article establishes that protecting the health of citizens is a social obligation of the state aimed at saving the people. The conducted research has shown that the municipal level of public authority ensures the availability of medical care within the competence outlined by issues of local importance, namely, the creation of conditions for the provision of medical care to the population. It is determined that the functions of local self-government act as a means of implementing the social orientation of the activities of local self-government. The position is substantiated that local governments, ensuring the availability of medical care and creating conditions for its provision, carry out socially significant activities. The author comes to the conclusion that the powers of local governments in the field of health protection are of high social importance, and act as socially oriented powers, from which the municipal government has no right to refuse.

Keywords: welfare state, public authorities, health protection, medical care, accessibility, local governments, issues of local importance, powers, functions, creation of conditions for the provision of medical care to the population.

Spisok literatury:

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii. Prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FZK, ot regulirovaniya 14.03.2020 №1-FZK) // Rossijskaya gazeta. 2020. № 144.
2. Voprosy mestnogo znacheniya, prava organov mestnogo samoupravleniya URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Vopros/Voprosy-mestnogo-znacheniya-stati-14-16-/item/16596141/> (data obrashcheniya 25.06.2024).
3. Averkhanova N. N., Tyumeneva N. V., Yakusheva S. E. Konstitucionno-pravovoe sodержanie kategorii «dostojnaya zhizn' cheloveka» // Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2022. № 3 (97). S. 29-35.
4. Nikolaenko I.N. Social'no-pravovoe gosudarstvo i pravo cheloveka na dostojnoe sushchestvovanie: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. - M., 2008. – 23 s.
5. O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii Ukaz Prezidenta RF ot 2 iyulya 2021 g. № 400 // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii ot 5 iyulya 2021 g. № 27 (chast' II) st. 5351
6. Chupilin D. A. Social'nye spory v civilisticheskom processe: k probleme ponyatiya // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. 2020. № 8. S. 3-8.
7. Vishnevskij A.G. Sberezhenie naroda ili depopulyaciya Rossii? dokl. k XI Mezhdunar. nauch. konf. Gosudarstvennogo universiteta - Vysshej shkoly ekonomiki po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva, Moskva, 6-8 aprelya 2010 g. / A. G. Vishnevskij ; Gos. un-t - Vysshaya shkola ekonomiki. - M. : Izd. dom Gosudarstvennogo universiteta - Vysshej shkoly ekonomiki, 2010 - 82 s.
8. Vicheva A.A. Obespechenie dostupnosti medicinskoj pomoshchi kak novyj uroven' konstitucionnyh polnomochij organov mestnogo samoupravleniya v Rossii // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Yuridicheskie nauki №1. 2022. S.54-61.
9. Ob utverzhdenii nomenklatury medicinskih organizacij: Prikaz Ministerstva zdravoohraneniya RF ot 6 avgusta 2013 g. № 529n // Rossijskaya gazeta ot 7 oktyabrya 2013 g. № 224.
10. Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2003. №40. St.3822.
11. Teplyakov I.I. Voprosy mestnogo znacheniya kak predmet vedeniya organov mestnogo samoupravleniya: istoriya, teoriya, praktika: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.02 / Igor' Igorevich Teplyakov. – Kazan', 2019. – 226 s.
12. Gazieva I.A. Struktura social'noj deyatel'nosti i social'naya effektivnost' // Vestnik VyatGU. 2009. № 4. S.23-28.
13. Kurochkin A.V., Fajzrahmanov D.I. O sodержanii social'noj funkcii organov mestnogo samoupravleniya // Social'no-politicheskie nauki. 2015. №4. S. 113-117.
14. Rebrova N.V. Sushchnost' ponyatiya «social'no znachimaya deyatel'nost'» i ee rol' v sovremennom obshchestve // Nauchnyj al'manah. 2016. № 3-2 (17). S. 273-275.
15. Perechen' zamechanij obshchego poryadka (obshchih rekomendacij), prinyatyh mezhdunarodnymi dogovoronymi organami OON, dejstvuyushchimi v sfere zashchity prav i svobod cheloveka, i kasayushchihsya tolkovaniya otdel'nyh polozenij mezhdunarodnyh dogovorov Rossijskoj Federacii. URL: https://www.vsrif.ru/documents/international_practice/33013/ (data obrashcheniya 25.06.2024).