

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

О.Н. ПОЛУХИН,
доктор политических наук, профессор,
ректор ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный
национальный исследовательский университет»

Н.В. КОВАЛЕНКО,
старший преподаватель кафедры
конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА ЖИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Необходимым элементом в механизме обеспечения правового положения гражданина в муниципальных правоотношениях, придающим ему качественную определенность и конкретность, выступает муниципально-правовая детализация параметров конституционного статуса в рамках действующего текущего, прежде всего муниципального, законодательства.

Ключевые слова: *гарантии прав личности, местное самоуправление, муниципально-правовой статус личности, муниципально-правовые отношения, правовое положение личности, социально-экономические права.*

O. N. POLUKHIN,
Doctor of political sciences, professor,
the rector of Belgorod state national research University

N. V. KOVALENKO,
senior lecturer of the chair of constitutional and administrative law
of the Krasnodar University of the Ministry of internal Affairs of
Russia

SOCIO-ECONOMIC RIGHTS OF THE RESIDENTS OF THE MUNICIPALITY

Necessary element in the mechanism for ensuring the legal status of a citizen in municipal relations, giving them a quality of certainty and specificity, is the

municipal legal detail settings constitutional status under the current of the current, primarily municipal legislation.

Keywords: *guarantees of individual rights, local government, municipal and legal status of the individual, municipal law, legal status of the individual, socio-economic rights.*

Во второй главе Конституции РФ данному блоку прав и свобод человека и гражданина уделено значительное внимание, что неудивительно, учитывая, что Россия как самостоятельное государство (и как правопреемник СССР) ратифицировала и включила в свою правовую систему основополагающие международные правовые акты в данной сфере общественных отношений [Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. // Сб. международных договоров. М., 1996; Конвенция МОТ 1952 г. «О минимальных нормах социального обеспечения» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Женева, 1991. Т. I; Конвенция МОТ 1962 г. «Об основных нормах и целях социальной политики» // Там же. 1957 - 1990. Т. II; Конвенция МОТ 1967 г. «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» // Там же; Конвенция 1969 г. «О медицинской помощи и пособиях по болезни» // Там же; Конвенция МОТ 1988 г. «О содействии занятости и защите от безработицы» // Там же; Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 г. (ратифицирована Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ) // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4; и др.]. В общеметодологическом плане следует отметить, что политические права составляют основу естественных неотчуждаемых прав человека, в то время как социально-экономические права, как пишет Л.А. Гордон, надстраиваются на данном естественно-правовом фундаменте, а в терминологии правозащитных учреждений ООН такое соотношение находит отражение в том, что политические права обозначаются как права первого поколения, а социально-экономические права - как права человека второго поколения [Гордон Л.А. Социально-экономические права человека: содержание, особенности, значение для России. М., 1997. С. 63]. Имеется и другая позиция, согласно которой социально-экономические права следует расценивать как есте-

ственные права [Матюшева Т.Н. Право на образование – конституционно защищаемая духовная ценность // Современное право. 2008. № 12. С. 33 - 39; Теплякова О.А. Конституционное право на образование и его обеспечение в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Дис ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005; и др.].

Структура и содержание вопросов местного значения и вопросов, не относящихся к вопросам местного значения, но могущих быть предметом деятельности органов местного самоуправления (ст. 14-16.1 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.), являются далеко не оптимальными, на что неоднократно указывалось в литературе [Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006. С. 126 - 128; Васильев В.И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал рос. права. 2013. № 12. С. 46–56; Джагарян А.А. Российское местное самоуправление и его роль в системе социальной государственности. Ростов-н/Д., 2012; Захаров И.В. Институт вопросов местного значения: проблемы теории и практики // Росс. юрид. журнал. 2011. № 6. С. 88–93; Холопов В.А. Кросс-культурный анализ эффективности моделей определения содержания вопросов местного значения: опыт России и зарубежных стран // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 46–48; Корниенко В.А. О необходимости разграничения вопросов местного значения для ограничения произвольного вмешательства местных властей в частные дела юридических и физических лиц // Гражданское право. 2010. № 4. С. 24–26; и др.]. Достаточно, например, сопоставить между собой вопросы местного значения сельского поселения (ст. 14 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.), чтобы увидеть, что они совершенно разнопорядковые (сравнить для примера: установление местных налогов и участие в профилактике терроризма).

Совершенно очевидно, что перечни вопросов местного значения нуждаются в систематизации, однако и этот аспект оставляем за пределами нашего исследования. Для нас важно констатировать, что вопросы местного значения являются по своей сути

определенными в законодательстве вполне конкретными направлениями деятельности органов местного самоуправления, которые они обязаны осуществлять в целях обеспечения всего спектра жизнедеятельности населения муниципального образования.

Среди этих направлений основная часть относится к социально-экономической сфере, причем применительно ко всем видам муниципальных образований (городским и сельским поселениям, муниципальным районам, городским округам, внутригородским территориям городов федерального значения). Если их сгруппировать, то можно выделить несколько ведущих групп вопросов местного значения, которые позволяют усилиями органов местного самоуправления обеспечивать на муниципальном уровне в значительном объеме следующие наиболее значимые социально-экономические права, являющиеся составными элементами муниципально-правового статуса личности:

- право на медицинскую помощь;
- право на образование;
- право на жилище и жилищно-коммунальное обслуживание;
- право на транспортные услуги;
- право на свободную трудовую деятельность;
- право на пользование объектами культуры.

Наиболее чувствительной для жителей муниципальных образований является сфера здравоохранения. Д.О. Сытников относит это право к «первой очереди» социально-экономических прав [Сытников Д.О. Обеспечение органами местного самоуправления конституционных социально-экономических прав и свобод человека в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2012. С. 9]. В последние годы здесь произошли существенные изменения. Так, если иметь в виду муниципальный район (аналогично ситуация складывается и в городских округах), то в первоначальной редакции Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. значилось, что к вопросам местного значения в сфере здравоохранения относилась организация оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи (такая помощь должна была оказываться в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях), а

также медицинской помощи в период беременности, во время и после родов. Как видно, если обобщить, речь шла о первичной помощи и помощи женщинам-роженицам. Специализированная медицинская помощь должна была оказываться в медицинских учреждениях регионального и в отдельных случаях федерального уровня.

Следует заметить, что право на медицинскую помощь на уровне муниципальных образований обеспечивают органы местного самоуправления не всех видов муниципальных образований, а только муниципальных районов и городских округов, т.е. органы местного самоуправления городских и сельских поселений не имеют (и не имели с самого начала) соответствующих полномочий. Причем это правило императивное, вне зависимости от масштаба муниципального образования, географического расположения, степени развития системы здравоохранения в регионе и от других факторов.

Полномочия формулируются таким образом, что не указываются конкретные виды медицинской помощи, которые обязаны оказывать медицинские организации, находящиеся в ведении органов местного самоуправления (как это было в первоначальной редакции Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., соответствующие формулировки вопроса местного значения дублировались тогда и в уставах муниципальных образований). Для жителей района, как представляется, из приведенных уставных формулировок не ясно, какие же обязанности должна нести в данном случае местная администрация для обеспечения права жителей района на медицинскую помощь (обязанности «информирования», «участия», «профилактики» мало о чем говорят по существу рассматриваемого полномочия органов местного самоуправления).

В части, касающейся обязанностей органов местного самоуправления по обеспечению данного социально-экономического права, это во многом, а в настоящее время в решающей мере объясняется сохраняющейся неопределенностью статуса органов местного самоуправления в сфере здравоохранения в связи с реформированием законодательства о здравоохранении (2010 - 2013 гг.), реализация которого наибольшие затруднения вызы-

вает как раз в вопросах организационного плана (есть проблемы чисто медицинского характера, которые мы не рассматриваем, и там ситуация значительно яснее).

Другое социально-экономическое право, чрезвычайно важное для жителей муниципальных образований – это право на образование. Здесь также был принят недавно новый основополагающий Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2013 г.) «Об образовании в Российской Федерации» [СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 30.01.2014 г.)]. Однако полномочия органов местного самоуправления в части обеспечения этого права на местном уровне в принципиальном плане не изменились. В настоящее время данными полномочиями по-прежнему обладают только муниципальные районы и городские округа (городские и сельские поселения не имеют таких полномочий), которые, например, для муниципального района в п. 11 ч. 1 ст. 15 Федерального закона о местном самоуправлении определены следующим образом: организация предоставления бесплатного и общедоступного образования в пределах общеобразовательного уровня (дошкольное образование, начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование) по основным общеобразовательным программам в дошкольных и школьных муниципальных образовательных организациях – МОО (ранее МОУ – муниципальное образовательное учреждение), организация предоставления дополнительного образования детей в МОО, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в МОО, организация отдыха детей в каникулярное время (исключение составляют только полномочия по финансовому обеспечению основных образовательных программ, изучаемым согласно федеральным и региональным образовательным стандартам).

Однако такое положение не означает, что в данной сфере нет неоднозначно трактуемых вопросов с точки зрения правового регулирования данных муниципальных полномочий. О ряде из них уже идет дискуссия в литературе [Эфрикян Р.А. Виды и содержание полномочий органов местного самоуправления по организации деятельности школьных и дошкольных образовательных учреждений // Общество и право. 2008. № 3. С. 74 - 77;

Его же. Эфрикян Р.А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования и их реализация: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2010; Рубцов В.В., Юдина Е.Г. Современные проблемы дошкольного образования // Психологическая наука и образование. 2010. № 3. С. 5 - 19; Абанкина Т.В. Развитие сети общеобразовательных учреждений в регионах: результаты реализации приоритетного национального проекта «Образование // Вопросы образования. 2009. № 2. С. 5 - 17; Бердашкевич А.П. Образовательное законодательство регионов России: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 31 - 35; Куртапова Т.П. Конституционные основы права человека и гражданина на образование в Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2009. № 2. С. 27 - 29; Гриневич И.М. Организационно-правовое регулирование отечественного образования в XIX – начале XX столетия: Дис. ... канд. пед. наук. Ставрополь, 2011; Чакалова М.С. О предоставлении органам местного самоуправления прав на осуществление государственных полномочий // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1. С. 39 - 42; Шаломенцева Е.Г. Проблемы совершенствования системы муниципально-правового регулирования // Юрид. мир. 2009. № 9. С. 40 - 44; Матюшева Т.Н. Компетенция органов местного самоуправления в сфере образования // Общественная теория и практика. 2006. № 1. С. 38 - 41; Буслов Е.В., Дацинская З.П. Особенности регулирования образовательных отношений на уровне дошкольного образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. М., 2006; и др.]

Так, по мнению Е.А. Каюрова, указанные полномочия конкретизированы недостаточно, что позволяет создавать в муниципальных образованиях региональные территориальные образовательные учреждения и тем самым осуществлять уже не муниципальные, а государственные полномочия в образовательной сфере, лишая органы местного самоуправления этого полномочия, так как создание муниципальных учреждений в образовательной сфере уже будет нецелесообразным [Каюров Е.А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями пу-

бличной власти в России // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 27]. С такой постановкой вопроса, однако, трудно согласиться, поскольку она является сугубо гипотетической, поскольку совершенно невозможно представить ситуации, при которой органы государственной власти субъектов Федерации могут поставить себе задачу создать сеть территориальных образовательных организаций и заменить ими уже давно функционирующие во всех без исключения муниципальных районах и городских округах дошкольные и школьные учреждения.

Другое дело, что действительно вопрос оптимального перераспределения полномочий между разными уровнями публичной власти в данной сфере имеется. Этот аспект мы считаем нужным выделить, причем речь идет не только и не столько о соотношении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) и органами государственной власти субъектов Федерации, сколько между органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских и сельских поселений.

Дело в том, что полномочиями в сфере образования обладают только муниципальные районы и городские округа и, соответственно, их не имеют городские и сельские поселения, на что ранее мы обращали внимание. Между тем встречаются такие поселения, которые по численности не уступают городским округам, например станицы Каневская и Кущевская Краснодарского края, в каждой из которых проживают более 30 тыс. человек. Такое количество населения сопоставимо с населением не только городов, но и целых районов, особенно расположенных за Уралом. Однако при этом данные поселения, где не один десяток дошкольных и школьных муниципальных образовательных организаций, не могут формально никаким образом влиять на положение указанных организаций. В частности, они не могут тратить средства поселенческих бюджетов для улучшения дел в этих учебных заведениях, поскольку это будет квалифицироваться как бюджетно-правовое правонарушение со всей вытекающей из этого юридической ответственностью.

В результате получается, что органы местного самоуправления довольно крупных публично-правовых территорий не имеют права участвовать в обеспечении жителям муниципальных образований такого важного социально-экономического права, как право на образование, являющееся составным элементом муниципально-правового статуса личности, на что ранее неоднократно обращалось внимание.

В этой связи полагаем, что в Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. целесообразно внести изменения, в соответствии с которыми органы местного самоуправления городских и сельских поселений (начиная с определенной численности населения, которое проживает на постоянной основе в данных поселениях) должны иметь полномочия в образовательной сфере. Порог численности населения может, конечно, уточняться, но, как представляется, логика расчета должна вести отчет с количества школьных образовательных организаций. Если таковых три и более, то, на наш взгляд, требуется управление школьными делами не из района, а непосредственно в данном городском или сельском поселении.

Еще одним важнейшим социально-экономическим правом, которое органы местного самоуправления должны обеспечивать для жителей муниципальных образований, является право на жилище. Следует заметить, что данная проблема весьма актуальна для России, учитывая, что, во-первых, построить свои индивидуальные дома и приобрести квартиры в новостройках могут далеко не все жители в силу высокой стоимости, а во-вторых, имея в виду стремительный процесс старения и обветшания жилого фонда, созданного несколько десятилетий назад (так называемых «хрущевок», «сталинок», барачков и т.д.).

Органы местного самоуправления городских и сельских поселений, а также городских округов в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 16 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. должны обеспечивать малоимущих граждан жилыми помещениями. Здесь имеется множество проблем, начиная с терминологии. Так, термин «жилище», используемый в Конституции РФ (ст. 40), не находит нормативного закрепления. Термин «жилое помещение» имеет законодательное толкование

(ч. 2 ст. 15 Жилищного кодекса РФ (в ред. от 2 июля 2013 г.)) [СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 30.01.2014 г.)]. Однако предложенная формулировка также не является достаточно ясной для решения вопроса о том, какого характера жилье должны предоставлять органы местного самоуправления нуждающимся жителям муниципального образования.

Такого рода неопределенности создают в ряде случаев весьма неоднозначные ситуации, которые приходится решать в судебном порядке. По мнению П.В. Крашенинникова, то жилое помещение, которое становится объектом социального найма, должно быть, как правило, благоустроенным, причем применительно к условиям того конкретного населенного пункта, в котором находится [Крашенинников П.В. Жилищное право. М.: Статут, 2008. С. 57]. Однако понятие «благоустроенность» отсутствует как дефиниция в законодательстве [Шубина Т. Право на лучшее жилье // ЭЖ-Юрист. 2011. № 18. С. 14, 15]. Не дает ответа на этот вопрос и специальное постановление Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47 (в ред. от 8 апреля 2013 г.) «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» [СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 30.01.2014 г.)].

Муниципальные образования не в состоянии самостоятельно, т.е. за счет местных бюджетов, обеспечить данное социально-экономическое право жителей муниципальных образований. Полагаем, что это не под силу и региональным бюджетам. Поэтому, вероятно, как раз здесь было бы, на наш взгляд, эффективнее такое распределение указанных выше средств федерального бюджета, при котором вся сумма разделяется на две части. Одна часть идет на строительство дошкольных учреждений в муниципальных районах; в крупных городах, как мы предлагали, такие учреждения строятся за счет строительного бизнеса. Вторая часть могла бы пойти на решение жилищной проблемы для решения важнейшего права человека на жилище. Органы местного самоуправления при таком подходе наделялись бы государством

отдельными государственными полномочиями, необходимыми для реализации данной социальной проблемы.

Библиографический список

1. Абанкина Т.В. Развитие сети общеобразовательных учреждений в регионах: результаты реализации приоритетного национального проекта «Образование // Вопросы образования. 2009. № 2. С. 5–17.
2. Бердашкевич А.П. Образовательное законодательство регионов России: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 31 - 35.
3. Буслов Е.В., Дацинская З.П. Особенности регулирования образовательных отношений на уровне дошкольного образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. М., 2006.
4. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006. С. 126–128.
5. Васильев В.И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал рос. права. 2013. № 12. С. 46–56.
6. Гордон Л.А. Социально-экономические права человека: содержание, особенности, значение для России. М., 1997. С. 63.
7. Гриневич И.М. Организационно-правовое регулирование отечественного образования в XIX – начале XX столетия: Дис. ... канд. пед. наук. Ставрополь, 2011.
8. Джагарян А.А. Российское местное самоуправление и его роль в системе социальной государственности. Ростов-н/Д., 2012.
9. Захаров И.В. Институт вопросов местного значения: проблемы теории и практики // Росс. юрид. журнал. 2011. № 6. С. 88–93.
10. Каюров Е.А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 26 - 30.
11. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Женева, 1991. Т. I; 1957 - 1990. Т. II.
12. Корниенко В.А. О необходимости разграничения вопросов местного значения для ограничения произвольного вмешательства местных властей в частные дела юридических и физических лиц // Гражданское право. 2010. № 4. С. 24–26.
13. Крашенинников П.В. Жилищное право. М.: Статут, 2008. С. 57.
14. Куртапова Т.П. Конституционные основы права человека и гражданина на образование в Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2009. № 2. С. 27–29.
15. Матюшева Т.Н. Компетенция органов местного самоуправления в сфере образования // Общественная теория и практика. 2006. № 1. С. 38 - 41.

16. Матюшева Т.Н. Право на образование – конституционно защищаемая духовная ценность // Современное право. 2008. № 12. С. 33–39.
17. Рубцов В.В., Юдина Е.Г. Современные проблемы дошкольного образования // Психологическая наука и образования. 2010. № 3. С. 5–19.
18. Сборник международных договоров. М., 1996.
19. Сытников Д.О. Обеспечение органами местного самоуправления конституционных социально-экономических прав и свобод человека в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2012. С. 9.
20. Теплякова О.А. Конституционное право на образование и его обеспечение в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Дис ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.
21. Холопов В.А. Кросс-культурный анализ эффективности моделей определения содержания вопросов местного значения: опыт России и зарубежных стран // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 2. С. 46–48.
22. Чакалова М.С. О предоставлении органам местного самоуправления прав на осуществление государственных полномочий // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1. С. 39 - 42.
23. Шаломенцева Е.Г. Проблемы совершенствования системы муниципально-правового регулирования // Юрид. мир. 2009. № 9. С. 40 - 44.
24. Шубина Т. Право на лучшее жилье // ЭЖ-Юрист. 2011. № 18. С. 14, 15.
25. Эфрикян Р.А. Виды и содержание полномочий органов местного самоуправления по организации деятельности школьных и дошкольных образовательных учреждений // Общество и право. 2008. № 3. С. 74–77.
26. Эфрикян Р.А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования и их реализация: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2010.