

УДК 342.25

DOI 10.36511/2078-5356-2021-1-209-212

Вичева Алёна Андреевна
Alyona A. Vicheva

преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин
Крымский филиал Краснодарского университета МВД России (295053, Республика Крым, Симферополь, ул. Академика Х.Х. Стевена, 14)

lecturer, department of public and civil legal disciplines
Crimean branch of the Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia (14 Akademika Stevena st., Simferopol, Republic of Crimea, 295053)

E-mail: alyonavicheva@yandex.ru

Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению в Республике Крым

Legal regulation of authorities of local self-government bodies to create conditions for providing medical assistance to population in the Republic of Crimea

В статье проанализировано правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления в области создания условий для оказания медицинской помощи населению в Республике Крым. Выявлены особенности правовых норм, регулирующих порядок и условия предоставления медицинской помощи в городских и сельских муниципальных образованиях. В работе предлагается устранить коллизии действующего законодательства Республики Крым в сфере охраны здоровья граждан и оказания медицинской помощи населению.

Ключевые слова: полномочия, органы местного самоуправления, здравоохранение, медицинская помощь, правовое регулирование, создание условий, население.

The article analyzes the legal regulation of the powers of local self-government authorities in the field of creating conditions for the provision of medical care to the population in the Republic of Crimea. The peculiarities of legal norms governing the procedure and conditions for the provision of medical care in urban and rural municipalities are highlighted. The paper proposes to eliminate conflicts of the current legislation of the Republic of Crimea in the field of health protection of citizens and providing medical assistance to the population.

Keywords: authorities, organs of local government, health care, medical care, legal regulation, creating conditions, population.

В настоящее время в Российской Федерации особую актуальность приобрели вопросы, связанные с системой охраны здоровья граждан и оказанием медицинской помощи населению. Обеспокоенность населения и государства состоянием здравоохранения [1] обусловлена существующими проблемами этой отрасли, одной из которых следует считать уровень эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению муниципальных образований. Развитие местного само-

управления в Республике Крым осуществляется с учетом существующих практик функционирования муниципальной власти в Российской Федерации, а правовое регулирование воплощает основные принципы муниципального права России [2, с. 50; 3, с. 3]. Это означает, что исследование особенностей правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению в Республике Крым следует рассматривать, прежде всего, с позиции федерального регулирования в указанной области.

© Вичева А.А., 2021

Вместе с тем, правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления в исследуемой области общественных отношений на уровне субъекта Российской Федерации — Республики Крым осуществляется Законом от 29 декабря 2016 года № 341-ЗРК/2016 «О здравоохранении в Республике Крым» [4] (далее — ЗРК №341), подзаконными актами органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами.

Анализ части 2 статьи 2 ЗРК № 341 показывает, что органы местного самоуправления наделяются правом издавать муниципальные нормативные правовые акты, которые содержат в себе нормы об охране здоровья граждан. Нормативные положения об охране здоровья граждан содержатся в уставах муниципальных образований, решениях представительных органов муниципальных образований, актах исполнительных органов муниципальных образований. Устав муниципального образования, являясь главным муниципальным правовым актом, определяет основы местного самоуправления на определенной территории — организационные, финансовые, правовые, территориальные и иные. Это позволяет закреплять полномочия местных органов власти в различных направлениях обеспечения жизнедеятельности населения, включая охрану здоровья граждан и оказание медицинской помощи населению. Так, в соответствии с пунктом 17 части 1 статьи 9 Устава муниципального образования городского округа Симферополь [5] к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для оказания медицинской помощи населению. Такой же вопрос местного значения закреплен в уставах муниципальных образований городского округа Ялта, Джанкойского района, Ленинского района Республики Крым.

Представительный орган местного самоуправления, принимая решения в рамках своей компетенции, должен выражать волю населения, избравшего его, а исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления проводить эти решения в жизнь, то есть решать вопросы, связанные с удовлетворением прав и законных интересов граждан. Охрана здоровья граждан и оказание медицинской помощи населению в данном случае выступают и как право, и как законный интерес. Только здоровое население способно развивать и осуществлять местное самоуправление. Следует отметить, что правовые акты муниципального представительного органа обязательно долж-

ны закреплять нормы, регулирующие такую важную область общественных отношений, как здравоохранение. Так, например, в Первомайском районе Республики Крым исследуемые полномочия регулируются решением 45 заседания 1-го созыва Первомайского районного совета Республики Крым от 29 декабря 2016 года № 499 «Об утверждении Положения о создании на территории муниципального образования Первомайский район Республики Крым условий для оказания медицинской помощи населению» [6]. Также полномочия местных органов власти в области охраны здоровья населения могут закрепляться актами исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. В городском округе Армянск, например, указанные полномочия регламентируются постановлением Администрации от 17 мая 2018 года № 298 «Об утверждении Положения о создании условий для оказания медицинской помощи на территории муниципального образования городской округ Армянск Республики Крым» [7]. Таким образом, видим, что в нормативных правовых актах муниципальных образований Республики Крым содержатся положения об охране здоровья населения, которые в свою очередь закрепляют права и обязанности муниципальных органов власти в области создания условий для оказания медицинской помощи населению. Отдельно следует отметить, что закрепление в актах местных органов власти правовых норм в области здравоохранения характеризует местное самоуправление как социально ориентированный институт [2, с. 53], а его должностные лица, в свою очередь, должны нести ответственность за степень реализации жизненно важных интересов населения [8, с. 154], к которым, как представляется, возможно отнести создание условий для оказания медицинской помощи населению.

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 4 ЗРК № 341 в Республике Крым закрепляется существование муниципальной системы здравоохранения, координацию деятельности которой реализует Совет министров Республики Крым. При этом, по официальным данным Министерства здравоохранения Российской Федерации [9] и Министерства здравоохранения Республики Крым [10], медицинские организации муниципального подчинения в данном субъекте Российской Федерации отсутствуют. Указанное напрямую обусловлено действием части 12 статьи 100 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в соответ-

ствии с которой муниципальное имущество передается в собственность субъекта Российской Федерации. Например, городской совет г. Красноперекоск своим решением [11] передал из муниципальной собственности в собственность Республики Крым целостный имущественный комплекс Центральной городской больницы г. Красноперекоска. На основании вышеуказанного следует отметить, что в Республике Крым муниципальная система здравоохранения отсутствует, то есть пункт 6 части 1 статьи 4 ЗПК № 341, на наш взгляд, является неисполненным и требует изменения в части согласования с нормами других нормативных правовых актов.

Полномочия местных органов власти городских округов и муниципальных районов Республики Крым в области охраны здоровья населения детально регулируются в статье 7 ЗПК № 341. С точки зрения настоящего исследования больший интерес вызывает норма пункта 1 части 1 статьи 7 ЗПК № 341 [4], которая закрепляет права органов местного самоуправления при реализации полномочий по созданию условий для оказания медицинской помощи населению. К таким полномочиям относятся оказание содействия в процессе размещении учреждений здравоохранения на территории муниципального образования; предоставление дополнительных социальных мер и гарантий для медицинских (фармацевтических) работников, включая обеспечение жилыми помещениями из муниципального жилого фонда; участие в мероприятиях по капитальному ремонту, реконструкции, капитальному строительству медицинских организаций. В соответствии с частью 2 статьи 7 ЗПК № 341 местные органы власти также наделяются правом в пределах своей компетенции создавать иные условия для оказания медицинской помощи населению, сверх предусмотренных анализируемым законом. Анализ части 3 статьи 7 ЗПК № 341 позволяет сделать вывод, что самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий, закрепленная статьей 12 Конституции Российской Федерации, также распространяется и на область охраны здоровья, где муниципальные органы власти могут самостоятельно определять полномочия по созданию условий для оказания медицинской помощи населению.

Органы местного самоуправления при реализации полномочий в сфере здравоохранения на основании соглашений взаимодействуют с Министерством здравоохранения Республики Крым, что закреплено частью 1 статьи 8 ЗПК

№ 341. Указанное взаимодействие осуществляется, как это предусмотрено частью 2 статьи 8 ЗПК № 341, в рамках претворения в жизнь мероприятий по охране здоровья населения. Также часть 3 анализируемой статьи предусматривает взаимодействие органов местного самоуправления, Министерства здравоохранения Республики Крым и Территориального фонда обязательного медицинского страхования Республики Крым по вопросам разработки проекта территориальной программы обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации. Консолидация усилий указанных субъектов публичной власти совершается с одной целью — создать надлежащие условия для обеспечения населения доступной, качественной и своевременной медицинской помощью.

В соответствии с частью 4 статьи 13 ЗПК № 341 в Республике Крым в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения могут содержаться дети-сироты, дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, или дети, оставшиеся без попечения родителей, до достижения ими четырехлетнего возраста. Однако, как уже ранее было отмечено, муниципальные медицинские организации в Республике Крым отсутствуют. Это, в свою очередь, как представляется, может послужить причиной нарушения прав несовершеннолетних в области охраны здоровья.

В заключение необходимо отметить, что полномочия органов местного самоуправления в области здравоохранения характеризуются разнообразием прав (полномочий). Ключевым правомочием выступает создание условий для оказания медицинской помощи населению, уровень реализации которого зависит от ряда факторов. Важным из которых является финансовая обеспеченность. Так, пункт 3 части 1 статьи 15 ЗПК № 341 предусматривает средства местных бюджетов одним из источников финансового обеспечения в сфере охраны здоровья. При этом, как представляется, указанная норма имеет прямое отношение к финансированию из муниципальной казны муниципальной системы здравоохранения, состояние которой в Республике Крым является неопределенным.

Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления в области создания условий для оказания медицинской помощи населению в Республике Крым осуществляется с учетом передового опыта регламентации исследуемых муниципальных правовых отношений в других субъектах Российской Федерации. При этом в законодательстве Республики Крым

в данной области общественных отношений выявлены проблемы правового регулирования, важной из которых является отсутствие на территории данного субъекта Российской Федерации муниципальных медицинских организаций. Как представляется, подобная ситуация может послужить причиной нарушения прав граждан в сфере охраны здоровья населения, поэтому считаем возможным рекомендовать уполномоченным органам государственной власти устранить в Законе Республики Крым от 29 декабря 2016 года № 341-ЗРК/2016 «О здравоохранении в Республике Крым» несогласованность с нормами других нормативных правовых актов как регионального, так и федерального уровня.

Примечания

1. Совещание по вопросам модернизации первичного звена здравоохранения. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61340> (дата обращения: 29.10.2020).
2. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Становление местного самоуправления в Крыму: проблемы конституционализации // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 5 (106). С. 49—56.
3. Мигущенко О.Н. Использование интеллектуального потенциала образовательных организаций высшего образования в развитии муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 2. С. 3—8.
4. URL: <https://rk.gov.ru/ru/document/show/11137> (дата обращения: 11.11.2020).
5. Устав муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым. URL: http://simadm.ru/media/uploads/userfiles/2015/03/19/%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A1%D0%B8%D0%BC%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8F.pdf (дата обращения: 10.11.2020).
6. URL: <https://pervmo.rk.gov.ru/ru/document/show/1270> (дата обращения: 11.11.2020).
7. URL: [http://armgov.ru/files/postanovleniya/2018/may/П_298_170518_о%20создании%20условий%20для%20оказания%20медицинской%20помощи%20\(1\).doc](http://armgov.ru/files/postanovleniya/2018/may/П_298_170518_о%20создании%20условий%20для%20оказания%20медицинской%20помощи%20(1).doc) (дата обращения: 10.11.2020).
8. Шайхуллин М.С. Актуальные проблемы юридической ответственности муниципальных органов власти // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 1. С. 153—154.
9. Статистический сборник 2018 год. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/statisticheskie-i-informatsionnye-materialy/statisticheskiy-sbornik-2018-god> (дата обращения: 09.11.2020).
10. Реестр медицинских организаций на 2018 год. URL: <https://mzdrav.rk.gov.ru/ru/document/show/22> (дата обращения: 09.11.2020).

11. О передаче имущества Центральной городской больницы г. Красноперекопск и другого коммунального имущества в государственную собственность Республики Крым: решение Красноперекопского городского совета от 4 сентября 2014 г. № 929-6/14 URL: <http://www.krasnoperekopsk.net/2014/09/oficialno-o-peredache-imushhestva-centralnoj-gorodskoj-bolnicy-g-krasnoperekopsk-i-drugogo-kommunalnogo-imushhestva-v-gosudarstvennuyu-sobstvennost-respubliki-krym/> (дата обращения: 09.11.2020).

References

1. Meeting on the modernization of primary health care. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61340> (accessed 29.10.2020). (In Russ.)
2. Dzhagaryan A.A., Dzhagaryan N.V. Formation of local self-government in the Crimea: problems of constitutionalization. *Bulletin of the Saratov State Law Academy*, 2015, no. 5 (106), pp. 49—56. (In Russ.)
3. Migushchenko O.N. The use of the intellectual potential of educational organizations of higher education in the development of municipalities. *Municipal service: legal issues*, 2019, no. 2, pp. 3—8. (In Russ.)
4. URL: <https://rk.gov.ru/ru/document/show/11137> (accessed 11.11.2020). (In Russ.)
5. Charter of the municipal formation Simferopol City District of the Republic of Crimea. URL: http://simadm.ru/media/uploads/userfiles/2015/03/19/%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2_%D0%A1%D0%B8%D0%BC%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8F.pdf (accessed 10.11.2020). (In Russ.)
6. URL: <https://pervmo.rk.gov.ru/ru/document/show/1270> (accessed 11.11.2020). (In Russ.)
7. URL: [http://armgov.ru/files/postanovleniya/2018/may/П_298_170518_о%20создании%20условий%20для%20оказания%20медицинской%20помощи%20\(1\).doc](http://armgov.ru/files/postanovleniya/2018/may/П_298_170518_о%20создании%20условий%20для%20оказания%20медицинской%20помощи%20(1).doc) (accessed 10.11.2020). (In Russ.)
8. Shaikhullin M.S. Actual problems of legal responsibility of municipal authorities. *Legal policy and legal life*, 2019, no. 1, pp. 153—154. (In Russ.)
9. Statistical collection 2018. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/statisticheskie-i-informatsionnye-materialy/statisticheskiy-sbornik-2018-god> (accessed 09.11.2020). (In Russ.)
10. Register of medical organizations for 2018. URL: <https://mzdrav.rk.gov.ru/ru/document/show/22> (accessed 09.11.2020). (In Russ.)
11. On the transfer of the property of the Central City Hospital of Krasnoperekopsk and other municipal property to the state property of the Republic of Crimea: decision of the Krasnoperekopsk City Council of September 4, 2014 no. 929-6/14 URL: <http://www.krasnoperekopsk.net/2014/09/oficialno-o-peredache-imushhestva-centralnoj-gorodskoj-bolnicy-g-krasnoperekopsk-i-drugogo-kommunalnogo-imushhestva-v-gosudarstvennuyu-sobstvennost-respubliki-krym/> (accessed 09.11.2020). (In Russ.)