

Повышение роли органов местного самоуправления в социально-культурной сфере

Куневич Георгий Георгиевич, старший преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, г. Минск

В Республике Беларусь весь комплекс управленческих отношений, регулируемых органами публичной власти (органами государственного управления и местного самоуправления) принято делить с точки зрения теории административного управленческого права на четыре сферы: 1) безопасности и правопорядка; 2) социальнокультурную; 3) экономическую; 4) межотраслевую. Проанализируем роль органов местного самоуправления в регулировании вопросов социально-культурной сферы. Существуют различные научно-теоретические и легальные определения социально-культурной или социальной сферы. Рассматривая социальную сферу как объект государственного управления, следует согласиться с мнением А. Н. Крамника, что «рассматриваемая сфера объединяет образование, науку, культуру, здравоохранение, спорт и туризм, социальную защиту, государственный контроль в области труда, занятости и миграции населения, причем управление осуществляется не самой социально- культурной сферой, а отдельными ее отраслями» [1, с. 188].

Социально-культурную сферу зачастую называют социальной и рассматривают как категорию социологическую, полагая, что социальная сфера - это вся система жизнеобеспечения человека с момента его рождения и до погребения [2, с. 5].

В последнее время в юридической литературе и в законодательстве часто употребляются наряду с термином «социальная сфера» такие термины, как «социальное обеспечение» и «социальная защита». По мнению большинства авторов, понятия «социальное обеспечение» и «социальная защита» соотносятся как часть и целое [3, с. 11].

Современный этап развития системы социальной защиты Беларуси можно охарактеризовать как период интенсивного развития национальной модели социальной поддержки населения. Ее целью является обеспечение устойчивого повышения качества жизни социально уязвимых групп населения, а отличительными особенностями - программно-целевой характер, широкое применение заявительного подхода при определении нуждемости граждан и семей в социальной поддержке, адресный принцип и межведомственное взаимодействие при оказании помощи.

В законодательстве используются различные термины, относящиеся к регулированию социальной сферы. Так, в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» речь идет о полномочиях Правительства в экономической и финансовой сферах, а вместо социальной сферы выделены полномочия в следующих областях государственного управления: науки и образования; культуры и сферы архивного дела; здравоохранения; социального обеспечения; охраны и оплаты труда; охраны окружающей среды. В Бюджетном кодексе Республики Беларусь в разделе десятом функциональной классификации расходов выделен раздел десятый «Социальная политика», содержащий восемь подразделов, включая «Социальную защиту».

Экономическая ситуация диктует необходимость повышения эффективности социальной политики, концентрации усилий органов государственного управления и местного самоуправления на решении наиболее острых социальных проблем, выработки новых механизмов реализации социальной политики, обеспечивающих более рациональное использование финансовых и материальных ресурсов.

Частью государственного управления в социальной сфере является социальное обеспечение. Наиболее традиционным является классификация материальных правоотношений по видам социального обеспечения. Система социальной обеспечения с учетом названного критерия включает: а) предоставление социальных стандартов (на основе Закона Республики Беларусь от 11 ноября 1999 г. № 322-З «О государственных минимальных социальных стандартах»); б) социальное обслуживание (на основе Закона от 22.05.2000 № 395-З «О социальном обслуживании»); в) государственную адресную социальную помощь (регулируется Указом Президента Республики Беларусь от 19.01.2012 № 41 «О государственной адресной социальной помощи»); г) денежные выплаты (пособия, компенсации, пенсии и др.).

На местном уровне управления управленческие решения по социальным вопросам принимаются органами местного управления и органами местного самоуправления. Преимущественно реализация всей социальной политики в Беларуси осуществляется через систему органов местного управления и самоуправления и созданных на базе коммунальной собственности учреждений и организаций социальной инфраструктуры. В настоящее время в Беларуси насчитывается около 25000 учреждений и других организаций социальной инфраструктуры. К ним относятся дошкольные учреждения, школы, средние специальные учебные заведения, клубы, театры, библиотеки, больницы, поликлиники, спортивные объекты, территориальные центры социального обслуживания и некоторые другие. Финансирование учреждений социальной инфраструктуры осуществляется из республиканского и местных бюджетов.

Роль органов местного самоуправления, как составной части системы публичной власти, недооценивается в силу различных обстоятельств, причин и факторов, не учитывается при разработке концепций и долгосрочных стратегий социально-экономического развития Республики Беларусь.

Повышение роли органов местного самоуправления в социальной сфере обусловлено функциями местного самоуправления, характерными для современных социальных государств. В теориях публичного администрирования и в теории муниципального права среди функций местного самоуправления принято

называть такие функции, как предоставление социальных услуг, обеспечение комплексного социально-экономического развития административно-территориальных единиц, обеспечение непосредственного участия населения в решении вопросов местного (самоуправленческого) значения и др. [4, 50]. Анализируя элементы правового статуса органов публичной власти, следует акцентировать внимание исследователей проблем социальной сферы, что функции всегда первичны по отношению к компетенции и отдельным предметам ведения или отдельным полномочиям органов и должностных лиц местного самоуправления. Данное замечание следует учитывать и при концептуальных разработках вариантов оптимизации системы органов государственного управления и самоуправления, в частности, сначала необходимо определить чрезмерные, дублирующие, совместные или избыточные функции, а затем корректировать компетенцию и формы ее реализации.

Необходимо более детально прописать в законодательстве реализацию функции комплексного социально-экономического развития административно-территориальных единиц, учитывая, что данная функция реализуется прежде всего посредством планирования. В современных условиях должны измениться и подходы к органам самоуправления как к субъектам планирования социального развития территорий [5, с. 114].

Нельзя сводить местное самоуправление к системе органов самоуправления, а в системе органов самоуправления рассматривать только местные Советы депутатов. Система местного самоуправления Беларуси включает определенные организационно-правовые формы и кроме Советов существует такая форма самоуправления как органы территориального общественного самоуправления (ОТОС) [6, с. 82].

Полагаю, значимая роль органов местного самоуправления в социальной сфере предопределена сущностью местного самоуправления, которая заключается в том, что местное самоуправление следует рассматривать как вид социального управления и форму социальной самоорганизации граждан.

Как отмечает С. М. Сивец, «в силу того, что именно на местном уровне решается подавляющее большинство возникающих на практике социальных проблем, полагаем обоснованной необходимость усиления роли и влияния местных органов управления и самоуправления на формирование и реализацию государственной социальной политики» [7, с. 145].

Сравнивая компетенцию исполкомов и Советов депутатов в социальной сфере, следует отметить, что с одной стороны Конституция Республики Беларусь в ст. 121 закрепила исключительную компетенцию местных Советов депутатов по утверждению программ экономического и социального развития административно-территориальных единиц и Закон «О местном управлении и местном самоуправлении в Республике Беларусь» предусматривает приоритет компетенции именно местных Советов в принятии решений нормативного характера, в том числе по вопросам социальной политики, но с другой стороны исполкомы обладают компетенцией по реализации социального законодательства и управления объектами социальной инфраструктуры.

Из анализа законодательства можно сделать вывод, что компетенция местных Советов в социальной сфере в укрупненном виде заключается в следующем:

- 1) утверждают местные бюджеты и принимают Программы социально-экономического развития городов, районов и др. АТЕ;
- 2) определяют порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью и утверждают среднесрочные прогнозы развития АТЕ;
- 3) осуществляют контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств и коммунальной собственности и утверждают Концепции социального обслуживания и социальной поддержки граждан.

Кроме местных Советов также и ОТОС, согласно ст. 26 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», обладают следующими возможностями в социальной сфере:

- 1) изучать и анализировать мнение населения по вопросам социального развития;
- 2) участвовать в мероприятиях по социальной поддержке различных категорий граждан;
- 3) осуществлять деятельность в рамках государственного социального заказа;
- 4) содействовать в организации досуга граждан и участвовать в работе с неблагополучными семьями;
- 6) содействовать благотворительности (социальное волонтерство и др.).

В качестве недостатков существующей системы регулирования вопросов социальной сферы на местном уровне следует отметить:

- 1) наличие актов законодательства по вопросам социальной сферы различной юридической силы, содержащих правовые коллизии и пробелы;
- 2) закрепление совместной компетенции органов местного управления и местных Советов;
- 3) отсутствие в законодательстве процедурных норм, необходимых для реализации компетенции органов местного самоуправления, а также отсутствие в штате Советов специалистов в сфере социальной политики;
- 4) отсутствие организационно-правовых форм и методик по выявлению органами местного самоуправления мнения граждан и социальных проблем территорий.

Кратко остановимся на характеристике возможностей органов самоуправления в предоставлении государственных минимальных социальных стандартов, социального обслуживания, адресной социальной помощи.

Государственный минимальный социальный стандарт представляет собой минимальный уровень государственных гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение основных потребностей человека, нормативную основу составляет Закон от 11 ноября 1999 г. № 322-З (в ред. от 24.12.2015) «О государственных

минимальных социальных стандартах».

Государственные минимальные социальные стандарты в различных отраслях представлены 44 наименованиями и выражаются в нормах и нормативах предоставления гражданам денежных выплат, перечнями бесплатных и общедоступных социальных услуг, предоставляемых учреждениями образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, коммунального хозяйства, а также социальных пособий и выплат. При этом по мере необходимости такие стандарты в установленном порядке пересматриваются.

В целях улучшения качества и доступности оказываемых услуг в развитие вышеназванного Закона была разработана система государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 мая 2003 года № 724 «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики». Указанная система предусматривает как внедрение предусмотренных этим Законом отдельных социальных стандартов, связанных с обслуживанием населения, так и применение новых в области жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи, торговли и бытового обслуживания, физической культуры и спорта.

Государственные минимальные социальные стандарты на местном уровне финансируются из местных бюджетов, утверждаемых местными Советами депутатов.

Социальное обслуживание - деятельность по оказанию социальных услуг, содействию активизации собственных усилий граждан по предупреждению. Преодолению проблем граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Предоставление социальных услуг регулируется Законом от 22 мая 2000 г. № 395-З (в ред. от 13.07.2012) «О социальном обслуживании». Согласно ст. 16 названного Закона местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции в области социального обслуживания:

- разрабатывают и утверждают региональные программы, концепции, планы мероприятий;

- обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты;

- выполняют функции государственного заказчика государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов;

- создают организации, оказывающие социальные услуги, утверждают их структуру и штатную численность работников, осуществляют реорганизацию и ликвидацию таких организаций;

- организуют работу по социальному обслуживанию и в соответствии с законодательством осуществляют контроль за оказанием социальных услуг.

Как видно из анализируемой статьи, в ней закреплена совместная компетенция исполкомов и Советов, а также компетенция не распределена по уровням управления, что на практике порождает формализм или вне поля зрения органов местной власти, остаются некоторые социально-значимые для отдельных социальных групп (слоев) социальные проблемные вопросы.

Финансирование системы социального обслуживания осуществляется за счет средств республиканского и местных бюджетов, специальных фондов, средств, получаемых от оплаты за предоставление социальных услуг, а также передаваемых в качестве благотворительной помощи.

Новые возможности органов местного самоуправления, в том числе ОТОС, в социальной сфере появились после внесения 13.07.2012 г. изменений и дополнений в Закон «О социальном обслуживании», впервые введено понятие государственного социального заказа. Под социальным заказом понимается механизм привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к оказанию социальных услуг и реализации социальных проектов. Государственный социальный заказ, финансируемый путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям (НКО) субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов. Государственным заказчиком государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, выступают местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы, размещающие такой заказ и контролирующие его выполнение. Как видим, снова компетенция местных органов по вопросу социального заказа является совместной.

Адресная социальная помощь предоставляется населению на основе Указа Президента Республики Беларусь от 19 января 2012 г. № 41 «О государственной адресной социальной помощи». В ст. 1 Указа установлено, что государственная адресная социальная помощь населению не подлежит обложению подоходным налогом с физических лиц и предоставляется в закреплённые ее виды. Данная помощь может предоставляться в виде ежемесячного и (или) единовременного социальных пособий на приобретение продуктов питания, лекарственных средств, одежды, обуви, школьных принадлежностей и на другие нужды для обеспечения нормальной жизнедеятельности.

Граждане, претендующие на получение адресной социальной помощи, подают заявление с соответствующими документами в рамках законодательства об административных процедурах в орган по труду, занятости и социальной защите в структуре органа местного управления базового уровня, а решение о предоставлении государственной адресной социальной помощи принимается постоянно действующей комиссией, созданной исполнительными комитетами базового уровня из числа депутатов соответствующего

Совета депутатов, специалистов органа по труду, занятости и социальной защите, других подразделений исполнительного комитета, территориального центра социального обслуживания населения, представителей иных органов местного самоуправления (ОТОС), общественных объединений.

Новые объективно сложившиеся условия развития социальных, экономических, общественных процессов диктуют необходимость решения ряда новых задач на местном уровне управления: поддержка предпринимательства, оказание публичных услуг, усиление социальной защиты граждан, долгосрочное планирование устойчивого социально-экономического развития на местном уровне в рамках Местных повесток (МП-21) [8, с. 109].

В качестве основных направлений дальнейшего повышения роли органов местного самоуправления Беларуси в социальной сфере можно предложить следующие изменения законодательства:

разграничить компетенцию в социальной сфере между органами местного управления и органами местного самоуправления на основе сочетания принципов централизации и децентрализации;

оптимизировать функции управления социально-экономическим развитием административно-территориальных единиц, в частности, усилить функцию планирования и текущего контроля за реализацией среднесрочных Программ развития АТЕ;

конкретизировать компетенцию местных Советов различных уровней управления;

дополнить ст. 17 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» таким элементом компетенции Советов, как обязательное вынесение для публичного обсуждения населением Программ и Концепции по вопросам социального развития АТЕ, социального обслуживания и социальной адресной помощи гражданам;

предложить закрепить в законодательстве (Устав АТЕ, Регламент регионального собрания депутатов местных Советов и др.) новые формы публичного обсуждения: 1) общественные слушания в местном Совете; 2) региональные собрания депутатов местных Советов; 3) общественные координационные советы при органах местного управления;

дополнить перечень задач ОТОС, закрепленный в ст. 26 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», следующими задачами: выявлять мнение населения по вопросам социального развития через проведение консультативного опроса населения; составлять социальный паспорт территории ОТОС.

Список использованных источников

1. Административно-правовые основы государственного управления : учеб. пособие / общ. ред. А. Н. Крамник. - Минск : Тесей, 2004. - 704 с.
2. Мясникович, М. В. Государственное регулирование социальной сферы : учеб. пособие / М. В. Мясникович, Н. Б. Антонова, О. Б. Хорошко. - Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2011. - 231 с.
3. Право социального обеспечения : учеб. пособие / Г. А. Василевич [и др.]; под ред. Х. Т. Мелешко. - Минск : Амалфея, 2013. - 544 с.
4. Глущенко, П. П. Муниципальное право / П. П. Глущенко, В. В. Пылин. - СПб. : Питер, 2005. - 208 с.
5. Местное самоуправление в Беларуси и в других странах (в вопросах и ответах) / Н. В. Сильченко [и др.]; под науч. ред. М. Ф. Чудакова. - Минск : Тонпик, 2005. - 252 с.
6. Куневич, Г. Г. Организационные основы местного самоуправления / Г. Г. Куневич // Демократия. Закон. Право : сб. материалов круглого стола, посвященного 90-летию со дня рождения Анатолия Александровича Головки (Минск, 12 декабря 2015 г.) / М-во образования Респ. Беларусь [и др.]; под общ. ред. Г. А. Василевича. - Минск : Колоград, 2016. - 171 с.
7. Сивец, С. М. К вопросу о предмете и полномочиях местных органов государственного управления и самоуправления в социальной сфере / С. М. Сивец // Актуальные проблемы развития административно-правовой науки в республике Беларусь: история и современное состояние : сб. материалов круглого стола / под науч. ред. Г. А. Василевича; Белорус. гос. ун-т. - Минск : Право и экономика, 2017. - 220 с.
8. Сивограков, О. В. Думаем глобально, действуем локально. Стратегии устойчивого развития - Местные повестки на XXI век в Беларуси / О. В. Сивограков. - Минск : Пропилеи, 2007. - 272 с.