

И. В. Выдрин, И. И. Выдрина

## УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТОЙ НАСЕЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (ИЗ ОПЫТА СВЕРДЛОВСКОЙ, ЧЕЛЯБИНСКОЙ И КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТЕЙ)

I. V. Vydrin, I. I. Vydrina

## MANAGEMENT OF THE SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION IN TERMS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION (AS EXEMPLIFIED BY SVERDLOVSK, CHELYABINSK AND KURGAN REGIONS)

*В статье на примере отдельных субъектов РФ в составе Уральского федерального округа анализируются организационно-правовые аспекты управления социальной защитой населения. Фиксируется общее, связанное с единством правового регулирования, целей и задач социальной защиты. Выявлена специфика, касающаяся особенностей управления данной сферой общественных отношений в Свердловской и Челябинской областях. В первой социальная защита носит исключительно государственный характер, во второй — смешанный, государственно-муниципальный характер. Раскрываются достоинства и недостатки, плюсы и минусы разных систем управления социальной защитой населения.*

**Ключевые слова:** социальная защита населения, органы управления, социальное государство, конституционно-правовое регулирование.

*The organizational and legal aspects of the management of social protection of the population as exemplified by different constituent entities of the Russian Federation within the Ural Federal District are analyzed. The general connected with the unity of legal regulation, aims and objectives of social protection is recorded. The specific character regarding the peculiarities of the management of the public relations sphere in the Sverdlovsk and Chelyabinsk Regions is revealed. The social protection in the Sverdlovsk Region is of an exceptionally state nature, the second region has a mixed, state and municipal nature. The advantages and disadvantages, pluses and minuses of different systems of social protection management are specified.*

**Keywords:** social protection of the population, regulatory bodies, social state, constitutional and legal regulation.

Социальная сфера многомерна. Ее границы в самом общем виде очерчивает ст. 7 Конституции РФ, провозглашающая Россию социальным государством и раскрывающая содержание данного статуса. Политика социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальное государство вмещает в себя охрану труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты

труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий, иных гарантий социальной защиты. Именно так трактует содержательную сторону социального государства и его социальной политики ст. 7 Конституции РФ.

Прежде чем обратиться к практике управления социальной защитой населе-



ния на Урале, рассмотрим организацию этой работы на федеральном (общероссийском) уровне. Здесь функции управления данной сферой общественных отношений осуществляет Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, относительно недавно преобразованное из Министерства труда и социального развития РФ. Это переименование оформлено Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [6].

Министерство получило статус федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную политику и нормативное регулирование в сферах занятости и социальной защиты населения, труда, демографии, пенсионного обеспечения и социального страхования. Указанные направления деятельности крупными блоками определены Правительством РФ в Постановлении от 19 июня 2012 г. № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» [3]. Кроме того, осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы по труду и занятости, руководит и контролирует деятельностью подведомственных федеральных государственных учреждений, координирует деятельность Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ.

Большой фронт работы, масса серьезных направлений социальной деятельности, их повышенная значимость и актуальность напрямую сказываются на количестве полномочий Министерства труда и социального развития РФ, которые измеряются несколькими сотнями единиц. Достаточно сказать, что Министерство помимо разработки проектов многих законов, президентских и правительственных актов осуществляет самостоятельное нормативное правовое регулирование, касающееся самых разных вопросов. В частности, оно принимает Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих, Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих. И это только в сфере труда. А еще на него возлагаются обязанности по разработке и принятию множества положений, рекомендаций, разъяснений и инструкций в иных областях курируемой им деятельности, в том числе и в сфере социальной защиты населения.

Надо иметь в виду, что конструкция «федеральный орган исполнительной

власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию» — общая для всех имеющих статус федеральных министерств исполнительных органов власти. Она закреплена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [4].

Министерство труда и социальной защиты не имеет территориальных органов управления, функционирующих в регионах страны. У него есть структурные подразделения (департаменты), образованные по основным направлениям деятельности, но территориальные органы отсутствуют, в отличие, к примеру, от того же Министерства юстиции РФ<sup>1</sup>. Такому положению вещей есть объяснение.

В субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» [4] управление государственной системой социальных служб осуществляется региональными органами исполнительной власти: министерствами, управлениями, департаментами или комитетами.

В Свердловской области это Министерство социальной политики, учрежденное в соответствии с Постановлением Правительства от 12 мая 2012 г. № 485-ПП «Об утверждении Положения “О Министерстве социальной политики Свердловской области”». Согласно положению, Министерство является уполномоченным органом исполнительной власти области в сфере социальной защиты населения. В своей деятельности оно подотчетно и подконтрольно губернатору и Правительству области, а по вопросам исполнения областных законов — Законодательному Собранию.

Организуя деятельность Министерства положение содержит 75 принадлежащих ему функций, в числе которых организация социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей. Оно также координирует работу по оказанию помощи ветеранам труда, жертвам политических репрессий, малоимущим гражданам и т. п.

Очевидно, что круг адресатов, пользующихся услугами Министерства со-

<sup>1</sup> Собственные территориальные органы есть и у подчиненной Министерству Федеральной службы по труду и занятости (п. 5. 2. 1. Положения о Министерстве труда и социальной защиты РФ).





циальной политики, довольно широкий. В общем и целом, он включает людей, оказавшихся в силу обстоятельств в трудной жизненной ситуации, которая объективно нарушает жизнедеятельность граждан, не позволяет преодолеть эту ситуацию самостоятельно, без помощи извне. Для сведения в: Федеральном законе «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» под трудной жизненной ситуацией понимается инвалидность; неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью; сиротство; безработица; малообеспеченность; одиночество; отсутствие места жительства; конфликты и жестокое обращение в семье (ст. 3).

«Таких групп, которые в кризисных условиях России оказались в трудной жизненной ситуации, — отмечают исследователи, — достаточно много». Всего выделяют девять групп объектов социальной работы, используя при этом разные основания. Назовем некоторые из них: состояние здоровья (инвалиды; лица, подвергшиеся радиационному воздействию, и др.); служба и труд в экстремальных социальных условиях (участники войны, труженики тыла; несовершеннолетние узники фашистских лагерей); девиантное поведение (дети, испытывающие жестокое обращение и насилие; лица, вернувшиеся из мест лишения свободы, и др.) [5, с. 24—26].

А еще у Министерства есть организационные, контрольные и координационные полномочия, одно из которых звучит как «участие в управлении управлениями социальной защиты населения, подведомственными учреждениями социального обслуживания». «Управление управлениями» — воспринимается как нечто несуразное, хотя на самом деле речь идет о территориальных подразделениях Министерства — управлениях социальной защиты, осуществляющих свою деятельность в районах и городах Свердловской области. Как правило, в муниципальных образованиях действуют по одному управлению, в городах, имеющих районное деление, количество управлений соответствует числу районов. К примеру, в Екатеринбурге образовано семь управлений, и все они структурные звенья областного Министерства социальной политики. Правда, здесь с очевидностью ощущается несоответствие наименований Министерства и его структурных единиц. С одной стороны, Министерство социальной политики, с другой стороны, управления

социальной защиты, названия которых не изменились после переименования самого Министерства.

Районные и городские управления социальной защиты населения созданы в соответствии с Указом губернатора от 3 февраля 1997 г. «Об образовании территориальных отраслевых органов власти в системе социальной защиты населения Свердловской области», Постановлением Правительства также от 3 февраля 1997 г. «О территориальных отраслевых органах власти в системе социальной защиты населения». Помимо названных актов в отношении территориальных управлений действуют положения, утверждаемые и изменяемые самим Министерством социальной политики.

На управления возлагаются около 30 функций, часть которых осуществляется ими непосредственно: принятие решений о назначении социальных пособий малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам; принятие решений о предоставлении либо об отказе в предоставлении гражданам социальных пособий и компенсаций; ведение учета льготных категорий граждан и т. п. Отдельные функции носят промежуточный характер, они касаются участия, организации и контроля. К примеру, управления участвуют в создании сети государственных служб социального обслуживания населения; учреждений по реабилитации и социальному обслуживанию граждан, нуждающихся в социальной поддержке; отделений социальной помощи на дому; центров социальной помощи семье и детям; специальных учреждений несовершеннолетних. Они организуют работу по предоставлению материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации; по предоставлению инвалидам технических средств реабилитации и т. д.

Столь глубокое функциональное и организационное проникновение государственных органов в сферу социальной защиты населения объясняется ее передачей в ведение субъектов Федерации и почти повсеместным отстранением от функций социальной защиты органов местного самоуправления, которые прежде много занимались данной проблематикой. С конца 1990-х гг. область социальной защиты была «откомандирована» в ведение регионов, а муниципальные органы управления социальной защиты получили статус территориальных органов исполнительной власти субъектов РФ. Аналогичные события произошли и с прежними муниципальными учреждени-

ями социальной защиты, которые также перешли в подчинение регионам. Перевод социальной защиты с муниципального на региональный уровень — результат общегосударственной политики, реформ по разграничению предметов ведения и полномочий, проводимых в стране, как уже говорилось, в конце 1990-х гг.

Между тем не во всех субъектах Федерации положение в данной сфере управления является абсолютно одинаковым. Примерами-антиподами как раз выступают Свердловская и Челябинская области. В первой, как известно, социальную защиту «подмяли» областные органы государственной власти, переподчинив себе и муниципальные социальные учреждения. Когда это случилось, органы местного самоуправления Екатеринбурга ходатайствовали о сохранении муниципального статуса социальной защиты (посредством ее передачи в качестве отдельного государственного полномочия), но получили от областного руководства отказ.

В Челябинской области единая (данная характеристика старательно подчеркивается областными нормативными актами) система социальной защиты населения состоит из двух блоков: государственного и муниципального. Первый включает Министерство социальных отношений Челябинской области (наименование отличное от свердловского министерства) и подведомственные ему государственные социальные учреждения (их около 20). Второй блок образуют муниципальные управления социальной защиты населения (около 50) и муниципальные учреждения социальной защиты. Главным образом они функционируют в форме муниципального учреждения «Комплексный центр социального обслуживания населения» и муниципального образовательного учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Разумеется, встречаются и иные по виду учреждения социальной защиты, но указанные доминируют.

Немного подробнее остановимся на характеристике обоих блоков социальной защиты.

В соответствии с Постановлением губернатора от 9 августа 2004 г. «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства социальных отношений Челябинской области» данное ведомство является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной социальной политики в сфере социальной защиты населения.

За Министерством закреплена 41 функция. К наиболее существенным функциям относится организация работы по предоставлению отдельных видов социальной государственной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам (субсидии на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, региональная социальная доплата к пенсии, санаторно-курортные путевки и бесплатный проезд к месту лечения). Министерство обеспечивает реализацию (не реализует, а обеспечивает) мер социальной поддержки региональных и федеральных льготников (ветераны труда, жертвы политических репрессий, граждане, пострадавшие от радиационных воздействий и некоторые другие категории граждан). На Министерство возложена организация работы по предоставлению различных форм социального обслуживания, созданию и развитию сети государственных и муниципальных социальных служб (стационарных, полустационарных и других учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов, семей, имеющих детей, иных людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации).

Таким образом, Министерство социальных отношений как орган областной исполнительной власти сосредоточило функции, во-первых, по социальному обслуживанию, во-вторых, по оказанию социальной помощи (поддержки), в-третьих, по социальной адаптации и реабилитации нуждающихся людей. Это действительно большой комплекс мероприятий организационного, правового, медицинского, психолого-педагогического, технического и иного характера, охватывающий значительный контингент людей.

Второй (муниципальный) блок образуют управления социальной защиты муниципальных районов и городских округов, а также подведомственные им муниципальные учреждения социальной защиты. К примеру, управлению социальной защиты Агаповского муниципального района подчиняется муниципальное образовательное учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также муниципальное учреждение «Комплексный центр социального обслуживания населения». В то же время управлению социальной защиты Ленинского района города Челябинска подведомственны уже четыре учреждения: «Комплексный центр социального обслуживания»; учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; муниципальное





учреждение социального обслуживания «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних»; муниципальное учреждение «Центр постинтернатной адаптации для выпускников детских домов, школ-интернатов, профессиональных училищ».

Как же произошло, что в одном субъекте Федерации социальная защита юридически и фактически является сферой государственных дел, в другом регионе она считается хотя и единой, но на деле государственно-муниципальной сферой? И правильно ли это, ведь социальная защита в масштабах страны все-таки отошла в ведение субъектов РФ.

В Челябинской области значительная часть вопросов социальной защиты вернулась муниципальным районам и городским округам в форме делегированных государственных полномочий, что в принципе допустимо. Правовой основой передачи части таких полномочий стали два закона. Первый от 24 ноября 2005 г. «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по социальной поддержке отдельных категорий граждан» (муниципалитеты оказывают поддержку ветеранам Великой Отечественной войны — труженикам тыла, ветеранам труда, ветеранам труда Челябинской области, ветеранам боевых действий — всего 16 категорий граждан). Меры социальной поддержки, предусмотренные переданным полномочием, предусматривают расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, услуг связи, проезда, выплаты пособий и расходов на погребение, обеспечение жильем.

Второй закон от 22 декабря 2005 г. «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по социальному обслуживанию населения и профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» предоставил полномочия по социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов в муниципальных учреждениях социального обслуживания и на дому.

Итак, управления социальной защиты населения (все до одного имеющие общее название) в Челябинской области являются муниципальными. Но в каком статусе? Здесь встречается разброс мнений. Согласно действующим положениям о них, управления признаются отраслевыми органами местного самоуправления (Верхнеуральский муниципальный район); органами местного самоуправления (Агаповский муниципальный район); отраслевыми (функциональными) органами

администрации (Саткинский муниципальный район); отраслевыми (функциональными) подразделениями исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления — местной администрации (Троицкий городской округ). Таким образом, управления социальной защиты, с одной стороны, есть самостоятельные органы местного самоуправления, с другой стороны, структурные звенья другого органа местного самоуправления — местной администрации. Со вторым можно согласиться, но признавать органы социальной защиты органами местного самоуправления, тем более отраслевыми, кажется перебором. Впрочем, любопытно и то, что территориальные управления социальной защиты остались в системе местной власти [1, с. 219].

При разнице в статусе управлений социальной защиты у всех у них есть несколько общих качеств. Во-первых, они образуют единую систему социальной защиты населения в Челябинской области. Во-вторых, они осуществляют функции по решению вопросов местного значения в сфере социальных отношений. В-третьих, они исполняют отдельные государственные полномочия в области социальной защиты населения на территории соответствующего муниципального района или городского округа. Все названные характеристики отражены в положениях об управлениях социальной защиты населения, что указывает на некий общий источник их распространения и внедрения. Таким источником явилась областная исполнительная власть, вполне возможно, даже и Министерство социальных отношений, которое и обеспечило функциональное (но не организационное) единообразие органов социальной защиты населения на Южном Урале.

Остановимся на органах управления социальной защитой населения еще в одном регионе Уральского федерального округа — Курганской области. Здесь органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение государственной политики в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения, является Главное управление социальной защиты населения — структурное подразделение областного Правительства.

В соответствии с Положением о нем, утвержденным Постановлением Правительства Курганской области от 7 сентября 2007 г., Главное управление ставит перед собой весьма амбициозные задачи: повысить качество уровня жизни отдельных категорий граждан; создать условия для обеспечения всеобщей до-

ступности и приемлемого качества социальных услуг; снизить уровень социального неравенства. Функции (по заголовку в Положении), трактуемые скорее как полномочия, насчитывают больше трех десятков пунктов. Центральное место занимает основная группа полномочий (функций), связанных с социальной поддержкой и социальным обслуживанием граждан разных категорий: пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, ветеранов труда, многодетных семей, малоимущих граждан и т. п.

Помимо этого Главное управление осуществляет полномочия учредителя подведомственных государственных учреждений социальной защиты, в пределах своей компетенции управляет областным государственным имуществом, исполняет полномочия главного распорядителя и получателя средств областного бюджета.

Оно предоставляет гражданам субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, устанавливает региональные социальные доплаты к пенсиям, утверждает перечень заболеваний инвалидов, при которых они имеют право на льготное обслуживание, занимается многими иными вещами, от решения которых в прямом и переносном смысле зависит социальное и физическое самочувствие десятков тысяч людей.

Словом, Главное управление социальной защиты, во-первых, формирует и регламентирует условия получения социальной помощи, круг нуждающихся в ней людей. Во-вторых, оно управляет значительным сегментом государственной собственности, разумеется, в рамках отведенных полномочий. В-третьих, Главное управление социальной защиты распорядится значительными финансовыми суммами, идущими на выплаты пособий и компенсаций, субсидий и льгот.

В ведении Главного управления находится 26 центров социального обслуживания населения, которые носят статус государственных бюджетных учреждений. Главным образом это так называемые комплексные центры социального обслуживания, функционирующие в районах области. Встречаются центры социального обслуживания граждан пожилого возраста, центры социальной помощи семье и детям. В Курганской области функционируют 15 государственных стационарных учреждений социального обслуживания: дома-интернаты для престарелых и инвалидов, психоневрологические интернаты, центр социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий. Существуют 5 специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации. Все они имеют статус государственных учреждений, созданных по типу социально-реабилитационных приютов (центров) для детей и подростков. Следует назвать, наконец, 3 государственных реабилитационных центра для детей и подростков с ограниченными возможностями.

Филиалы Главного управления социальной защиты Курганской области, функционирующие в городских округах и муниципальных районах (всего 26), называются отделами социальной защиты населения. Статус филиалов четко не определен, их именуют обособленными подразделениями. Но подразделениями чего? То ли Главного (областного) управления социальной защиты, то ли органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Если Свердловская и Челябинская области в смысле организации управления социальной защитой населения территориантиподы, то Курганская область в этом значении занимает, кажется, срединное место.

## References

1. Vydrin I.V. *Zakonodatel'stvo sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (Ural'skii federal'nyi okrug)* [Legislation of the Constituent Entities of the Russian Federation (Ural Federal District)]. Yekaterinburg. Izdatel'stvo Ural'skogo instituta ekonomiki, upravleniya i prava, 2013.
2. Federal Law of 10.12.1995 No. 195-ФЗ On Basics of Social Services to the Public in the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1995, No. 50, Art. 4872. (In Russ.)
3. Decision of the Parliament of the Russian Federation of 19.06.2012 No. 610 On Ratification of the Regulation on the Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2012, No. 26, Art. 3528. (In Russ.)
4. Decree of the President of the Russian Federation of 9.03.2004 No. 314 On the System and Structure of Federal Executive Authorities. *Sobranie zakonodatel'stva*



*Rossiiskoi Federatsii*, 2004, No. 11, Art. 945. ( In Russ.)

5. Pavlenok P.D. *Osnovy sotsial'noi raboty* [Basics of Social Work]. Moscow, INFRA-M Publ., 2007. 560 p.

6. Decree of the President of the Russian Federation of 21.05.2012 No. 636 On the Structure of Federal Executive Authorities. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2012, No. 22, Art. 2754. (In Russ.)

**ВЫДРИН Игорь Вячеславович**, докт. юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права, Уральский институт экономики, управления и права. 620026, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, 194.

**VYDRIN Igor Viacheslavovich**, Doctor of Science (Law), professor, head of the Department of Municipal Law, Ural Institute of Economics, Management and Law. 194 Lunacharsky St., Yekaterinburg, 620026. E-mail: inst-vidrin@mail.ru

**ВЫДРИНА И. И.**, преподаватель кафедры муниципального права, Уральский институт экономики, управления и права. 620026, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, 194.

**VYDRINA I. I.**, lecturer of the Department of Municipal Law, Ural Institute of Economics, Management and Law. 194 Lunacharsky St., Yekaterinburg, 620026. E-mail: inst-vidrin@mail.ru

For citation: **I. V. Vydrin, I. I. Vydrina**. Management of the social protection of the population in terms of constitutional and legal regulation (as exemplified by Sverdlovsk, Chelyabinsk and Kurgan regions)

***Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 4 (47). 2014. pp. 72–78.***

