

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СОЦИАЛЬНОГО
ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ
МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Н. Л. Зуева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 марта 2015 г.

Аннотация: *исследовано влияние реформы государственного управления на систему социального обслуживания в Российской Федерации, выявлены изменения форм, методов социального обслуживания населения и их правовой регламентации.*

Ключевые слова: *социальное обслуживание населения, роль и влияние административной реформы на систему социального обслуживания населения, изменения системы социального обслуживания населения на современном этапе.*

Abstract: *influence of the public administration reform upon the system of public service in the Russian Federation are studied, changes in form, methods of granting public services and their legal regulations are explored.*

Key words: *public service, role and influence of the administrative reform upon the public service system, changes in the system of public service at the present stage.*

Социальное обслуживание населения – важная сфера управления в области социальной защиты. Она затрагивает множество категорий граждан, которым требуется поддержка со стороны государства (инвалиды, престарелые, несовершеннолетние, лица, находившиеся в местах лишения свободы, и др.). Оказание данной социальной поддержки выступает гарантией соблюдения социальных прав и свобод человека и гражданина. Система социального обслуживания должна организовываться таким образом, чтобы она охватывала всех нуждающихся в подобной помощи, тогда она будет отвечать интересам самого общества¹. Иначе смысл и принципы социального государства превратятся в череду формальных деклараций.

Определение роли и значения влияния административной реформы, ее результатов на социальное обслуживание населения требует некоторого анализа нормативных правовых актов, касающихся модернизации государственного управления, а также его теоретических основ. Реформы присущи каждому государству и их проведение требует огромных усилий и последовательных действий. Проводятся они и в нашей стране удачно или нет – сказать сложно, но в любом случае реформы нацелены на об-

¹ См.: Ящерицына О. Проблемы организации социального обслуживания // Социальная сплоченность и доступ к социальным правам : материалы Моск. конф. (11–12 апреля 2005 г.) / под общ. ред. О. И. Косенко. М., 2005. С. 122.

новление многих сторон организации и деятельности государства и его институтов².

Проведение реформ в любом государстве, помимо организационных начал и прочной общественной поддержки, требует создания солидной нормативной основы, разработки правовой модели данных процессов с целью упорядочения действий по преобразованию, учету правовой преемственности и удачного опыта в этой сфере³. Осуществленная в Российской Федерации административная реформа была связана с повышением эффективности в сфере управления. В течение определенного времени продолжался поиск моделей взаимосвязи политической власти и гражданского общества, способных обеспечить диалог и консолидацию управляющих и управляемых на принципах социальной ответственности за будущее страны⁴.

Модернизация государственного управления в Российской Федерации преследовала цели, направленные исключительно на совершенствование функционирования системы органов исполнительной власти, проведение стандартизации и регламентации государственных функций и услуг, предоставление информации о государственных услугах в электронной форме. Первым нормативным правовым актом, давшим импульс началу реформы государственного управления, стал Указ Президента РФ от 25 июня 2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»⁵. В качестве основных направлений в нем были обозначены следующие:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие саморегулируемых организаций в сфере экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора, контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам и др.

Фактически аналогичные цели – повышение качества и доступности государственных услуг, эффективности деятельности органов исполнительной власти – были закреплены в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной распоря-

² См.: *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я.* Административная реформа в России : некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал рос. права. 2006. С. 34 ; *Лахно П. Г., Синюгин В. Ю.* Теория и методология административно-правового управления реформированием // Предпринимательское право. 2008. № 4. С. 2.

³ См.: *Лахно П. Г., Синюгин В. Ю.* Указ. соч.

⁴ См.: *Станкевич Л. Т., Горбатова Н. В.* Административная реформа России как процесс формирования диалога государственной власти и общества // Управленческое консультирование. 2005. № 3. С. 197–211.

⁵ Рос. газета. 2003. 25 июня.

жением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. В теоретическом плане в 2008 г. должны были быть решены такие задачи административной реформы, как разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов (в том числе электронных) в органах исполнительной власти; реализация процедур управления по результатам в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и др. В 2010 г. – создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов Российской Федерации; переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде.

Реформирование – это деятельность, которая всегда, особенно в России, осуществляется от имени государственной власти, т.е. имеет государственный характер и подкрепляется правовым регулированием⁶. В субъектах Российской Федерации нормативно правовые акты об административной реформе принимались во исполнение федеральных нормативных документов. Например, в Тверской области реализуется проект «Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг»⁷. Итоговыми результатами проекта стали следующие:

– внедрение 99 стандартов государственных услуг и 65 административных регламентов предоставления государственных услуг;

– доля потребителей государственных услуг в Тверской области, удовлетворенных качеством и доступностью услуг, по которым были внедрены стандарты и административные регламенты в 2010 г., составила 99–100 %;

– внедрение пяти электронных административных регламентов и стандартов государственных услуг⁸.

В Тамбовской области в 2010 г. наиболее актуальными направлениями административной реформы были следующие:

– размещение сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях) в государственных информационных системах «Реестр государственных и муниципальных услуг (функций) Тамбовской области» и «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) Тамбовской области»;

– перевод в электронную форму пяти «пилотных» услуг, одна из которых относится к компетенции управления в сфере труда и социального развития Тамбовской области;

⁶ См.: *Лахно П. Г., Синюгин В. Ю.* Указ. соч. С. 5.

⁷ О внесении изменений в постановление администрации Тверской области от 4 июля 2006 г. № 175-па : постановление администрации Тверской области от 26 августа 2009 г. № 368-па. Здесь и далее нормативные правовые акты приведены из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Там же.

– организация системы электронного консультирования по предоставлению государственных услуг с использованием портала государственных услуг Тамбовской области⁹.

Итоги проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации во многом аналогичные, но есть определенные моменты, которые характеризуют каждый субъект Российской Федерации индивидуально и выражаются в количественных и качественных показателях:

- разработанные и внедренные нормативные правовые акты о государственных услугах;
- административные регламенты предоставления государственных услуг;
- открытые многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг;
- внедрение электронных административных регламентов и электронного консультирования граждан.

Указанные результаты проведения административной реформы в Российской Федерации и ее субъектах во многом изменили «облик» социального обслуживания населения. Особенно они затронули правовой аспект существования данной формы социальной поддержки. Ведь государственное управление – есть практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу¹⁰. Следовательно, общественные отношения социального обслуживания населения, складывающиеся и развивающиеся в Российской Федерации, претерпели значительные изменения.

Отметим, что функционирование социального обслуживания в обновленной системе публичного управления серьезнейшим образом отличается от тех форм и методов управления в сфере социального обслуживания населения, которые использовались до тотального реформирования. Основопологающим же требованием административной реформы к социальной сфере является ее отделение от государства. Изменения ее на современном этапе, по мнению автора, заключаются в следующем:

- более жесткое и «неравное» распределение полномочий по социальному обслуживанию населения между органами государственной власти и местного самоуправления¹¹;
- трансформация системы органов власти, осуществляющих регулирование, координацию и контроль в сфере социального обслуживания населения;

⁹ О внесении изменений в подробный план мероприятий по проведению административной реформы в Тамбовской области в 2010 году : постановление администрации Тамбовской области от 22 сентября 2010 г. № 1120.

¹⁰ См.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. М., 2004. С. 26.

¹¹ Об организации системы социального обслуживания в Белгородской области : закон Белгородской области от 10 мая 2006 г.

– корректировка форм управленческой деятельности, осуществляемых органами государственной власти в сфере социального обслуживания населения (стандарты социального обслуживания, оказание социальных услуг)¹²;

– разработка и внедрение новых видов нормативных правовых актов, регулирующих оказание социальных услуг в сфере социального обслуживания населения (административные регламенты по выполнению отдельных государственных функций в области социального обслуживания населения и т.п.)¹³;

– создание качественно иной структуры системы социального обслуживания населения, сочетающей в себе различные формы оказания социальных услуг населению, включая частногосударственное партнерство (центры социального обслуживания, многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг и др.);

– уменьшение объема услуг, оказываемых органами социальной защиты населения и подведомственными им учреждениями в сфере социального обслуживания;

– увеличение доли и стоимости платных социальных услуг по социальному обслуживанию, предоставляемых населению;

– формирование негосударственной системы социального обслуживания населения, которая в настоящее время малоразвита и занимает несущественную часть в общей системе органов, организаций и предприятий социального обслуживания населения.

Оценка изменений в системе социального обслуживания населения неоднозначна. Передача социальных мандатов федеральными органами органам государственной власти субъектов Российской Федерации обозначилась соответствующей передачей полномочий от органов государственной власти субъектов Российской Федерации соответственно органам местного самоуправления¹⁴. Не во всех субъектах Российской Федерации

¹² Об утверждении стандарта качества государственной (бюджетной) услуги «Социальное обслуживание в центрах помощи семье и детям» : приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 21 июня 2010 г. № 1656/од ; Об утверждении государственных стандартов социального обслуживания населения в Воронежской области : приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 8 декабря 2009 г. № 1132/од ; О порядке формирования, ведения и использования реестра государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Орловской области : постановление коллегии Орловской области от 10 сентября 2008 г. № 290.

¹³ Об утверждении административного регламента Департамента труда и социального развития Воронежской области по исполнению государственной функции «Определение порядка установления государственных стандартов социального обслуживания» : приказ Департамента труда и социального развития Воронежской области от 7 мая 2010 г. № 978/од ; О едином реестре государственных функций исполнительных органов государственной власти Тверской области : постановление администрации Тверской области от 18 июня 2008 г. № 162-па.

¹⁴ Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги «Социальное обслуживание на дому граждан пожилого воз-

данный процесс прошел безболезненно, прежде всего для населения. На данном этапе в каждом субъекте Российской Федерации доля социального обслуживания населения во всем объеме социальных услуг в сфере социальной защиты населения также неодинакова. Это зависит от «политической воли» органов государственной власти по обеспечению социально незащищенных граждан.

Одни субъекты Российской Федерации «замкнули» социальное обслуживание населения на предоставлении услуг стационарного обслуживания (дома-интернаты), другие – привлекают коммерческие структуры к оказанию помощи в организации услуг по социальному обслуживанию, разрабатывают инновационные методы и формы социального обслуживания (социальное такси, социальные чеки, социальные парикмахерские и др.). Доля социального обслуживания населения в общем объеме социальной защиты в данных субъектах Российской Федерации является преобладающей. Социальный эффект деятельности органов социальной защиты населения и подведомственных им учреждений в сфере социального обслуживания зависит не столько от материальной составляющей, сколько от продуманных управленческих решений, морально-нравственных ориентаций руководителей и заинтересованности в профессии, а также от того, хорошо или плохо развиваются учреждения и предприятия социального обслуживания населения.

Следует помнить, что учреждения, предприятия социального обслуживания населения являются социально управляемыми объектами; объекты социального обслуживания осуществляют деятельность, направленную на сохранение жизни и здоровья человека, его физическое развитие, на создание жилищных, коммунальных и бытовых условий¹⁵. Профессор Г. В. Атаманчук отмечает: «В совокупности они образуют сложную и очень важную сферу (подсистему) общества, в рамках которой происходит потребление материальных, социальных продуктов и условий, а их деятельность имеет самостоятельное проявление, заключающееся в оказании разного рода жизненно необходимых услуг»¹⁶. Рациональное управление их деятельностью является залогом стабильности жизнедеятельности общества и соблюдения принципов социального государства. Роль органов государственной власти как субъектов государственного управления заключается в эффективной и сбалансированно обеспечивающей запросы населения социальной функции государства.

раста и инвалидов» : постановление главы администрации Старооскольского городского округа Белгородской области от 26 мая 2011 г. № 2049 ; Об утверждении стандартов качества предоставления муниципальных услуг в сфере социального обслуживания на территории муниципального образования «город Орел» : постановление администрации г. Орла от 22 февраля 2011 г. № 486 ; О работе муниципальных социальных учреждений – Центров социального обслуживания населения : постановление администрации г. Орла от 19 сентября 2002 г. № 2518.

¹⁵ См.: Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 52.

¹⁶ Там же. С. 52–53.

В настоящее время ученые достаточно серьезно критикуют социальную составляющую деятельности современного Российского государства¹⁷. Необходимо согласиться с мнением М. Акатновой, что в принимаемых законах и иных нормативных правовых актах в сфере социального обслуживания населения необходимо в максимальной степени учитывать отечественный и мировой опыт решения социальных проблем. Обязательно ориентироваться на восстановление реальных социальных гарантий на основе выработки конструктивной социально-экономической политики государства на долгосрочную перспективу¹⁸. Таким образом, предоставление услуг социального обслуживания населения – значимое явление в жизни общества, требующее объективной и справедливой правовой регламентации.

¹⁷ См.: *Алебастрова И. А.* Социальное государство : белые одежды голого короля или платье для Золушки? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20. С. 2.

¹⁸ См.: *Акатнова М. К.* К вопросу о гарантированности права на социальное обеспечение // Человек и труд. 2008. № 9. С. 18.

Воронежский государственный университет

*Зуева Н. Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
E-mail: Zueva.nl@mail.ru
Тел.: 8-903-652-02-54*

Voronezh State University

*Zueva N. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department
E-mail: Zueva.nl@mail.ru
Tel.: 8-903-652-02-54*