

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Хайруллина Н.Г.<sup>1</sup>, Щербаков Г.А.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет Минобрнауки России», Тюмень, Россия, (625000, Тюмень, ул. Володарского, 38), hadia87@mail.ru

<sup>2</sup>ФГБОУ ВПО «Тюменский архитектурно-строительный университет Минобрнауки России», Тюмень, Россия, (625001, Тюмень, ул. Луначарского, 2), info@tgasu.ru

---

Рассматриваются взаимоотношения центра и Тюменской области в сфере формирования и реализации социальной политики, выявляются особенности правовых взаимоотношений. Анализируются экономическая ситуация, проблемы эффективного использования бюджетных средств в социальной сфере, формирующийся рынок социальных услуг. Особое внимание уделено национальным проектам, в которых сформулированы приоритеты социальной политики. Показано, что проектная форма позволяет действовать более оперативно, концентрировать усилия и ресурсы на ключевых направлениях социальной политики. Акцентировано внимание на том, что правовая и нормотворческая деятельность федеральных и региональных органов власти в социальной сфере в последние годы отличается разносторонним и системным подходом к проблемам общества: дифференциацией направлений развития и распределения полномочий между уровнями власти и интеграцией усилий различных органов и служб для достижения общей цели – повышения качества жизни населения.

---

Ключевые слова: социальные гарантии, социальные права, социальная политика, разграничение полномочий, социально-экономическое положение.

## FEATURES OF THE LEGAL RELATIONSHIP BETWEEN THE CENTER AND REGIONS IN THE SPHERE OF FORMING AND IMPLEMENTING SOCIAL POLICIES

Hayrullina N.G.<sup>1</sup>, Scherbakov G.A.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>VPO «Tyumen State Oil and Gas University Ministry of Education of Russia», Tyumen, Russia (625000, Tyumen, ul. Volodarsogo, 38), hadia87@mail.ru

<sup>2</sup>VPO «Tyumen University of Civil Engineering of Ministry of Education of Russia», Tyumen, Russia (625001, Tyumen, ul. Lunacharsky, 2), info@tgasu.ru

---

Discusses relations between the center and the Tyumen region in the formation and implementation of social policy, identifies particular legal relationship. Analyzes the economic situation, the problem of efficient use of budget funds in the social sphere, the emerging market of social services. Particular attention is given to national projects, which set forth the priorities of social policy. It is shown that the design shape allows to act more quickly to concentrate efforts and resources on key areas of social policy. Focused on the fact that the legal and normative activities of federal and regional authorities in the social sphere in recent years differs versatile and systematic approach to the problems of society: directions of development and differentiation of the distribution of powers between levels of government and integrate the efforts of various agencies and services in order to achieve a common goal - improving the quality of life of the population.

---

Keywords: social security, social rights, social policy, separation of powers, socio-economic status.

В 1993 году Конституция нашей страны не только провозгласила Российскую Федерацию социальным государством, но и определила направления его социальной защиты и закрепила основные социальные гарантии граждан. В этот период сформирована правовая база основных секторов социальной сферы, заложены основы законодательного регулирования социально-экономического положения отдельных категорий населения (пенсионеров, беженцев, инвалидов, пожилых граждан, вынужденных переселенцев и др.) [11].

Одновременно с этим шло формирование новых элементов в социальной инфраструктуре, возникли неизвестные прежде учреждения социального обслуживания граждан, появились современные социальные технологии. Произошедшие изменения в

социальной сфере позволили в определенной мере уменьшить негативные последствия экономических преобразований, снизить накал социальных проблем, но не преодолеть их окончательно.

Улучшение экономической ситуации в 2000-е годы позволило вновь вернуться к проведению реформ в социальной политике и деятельности социальных учреждений. В этот период происходит отработка подходов к кредитованию семей для приобретения жилья, предоставлению жилищных пособий, организации адресной социальной поддержки. Создается необходимая нормативная база для реализации федеральных законов «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и «О государственной социальной помощи», заложивших правовую основу для использования прожиточного минимума при осуществлении мер социальной защиты населения [12]. Установление величины прожиточного минимума в регионах предусматривает вступление в силу норм ряда Федеральных законов, реализация которых непосредственно связана с социальной поддержкой и оказанием социальной помощи населению.

В самом начале 2000-х годов стали кардинально решаться проблемы эффективного использования бюджетных средств в социальной сфере и стал создаваться рынок социальных услуг. Формирование тенденций к росту российской экономики позволило усилить социальные вопросы в государственной политике. Была поставлена задача обеспечения эффективности социальной помощи малоимущим семьям и социального обслуживания населения, повышения качества предоставляемых социальных услуг, обеспечения свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами [1. С.128].

Несмотря на достоинства социального законодательства, оно не отвечало требованиям современного развития общества. Во многом законы носили декларативный характер, большинство норм являлись отсылочными, в ряде случаев к нормативным актам, которые еще не приняты, и, как следствие, не имеют прямого действия. Существующие положения социального законодательства во многом порождали иждивенческие настроения. Определенные сложности вызывало применение на практике отдельных положений законов, направленных на регулирование отношений в области социальной защиты населения. Например, выплаты по безработице.

Новую социальную стратегию страны определила Концепция долгосрочного социально-экономического развития, которая во многом задала современный подход к вопросам социальной сферы: постепенный уход от иждивенческого понимания социальной защиты и формирование гражданского общества равных возможностей реализации личностного потенциала, развивающегося, в первую очередь, интеллектуально. Действующая в настоящее

время Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года была утверждена распоряжением Правительства РФ 17 ноября 2008 г. [5].

Приоритетной целью разработки Концепции является определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (до 2020 года) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. Одной из стратегических задач является достижение к 2020 году показателей уровня доходов и качества жизни россиян, характерных для развитых экономик. Это означает высокие стандарты личной безопасности, доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и обеспечение экологической безопасности.

Согласно Концепции: «Значительно снизится социальная поляризация – будет достигнуто обеспечение равных возможностей для социальной мобильности талантливых представителей всех слоев общества, реализации социальной политики по поддержке уязвимых слоев населения ... Доля среднего класса составит более половины населения, при этом значительную часть среднего класса будут образовывать люди, занятые созданием новой экономики знаний, технологиями и обеспечением развития самого человека» [5]. Она же ставит задачу перехода российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития.

Стратегический характер Концепции развития служит основанием для принятия соответствующих нормативно-правовых актов, регулирующих социальную сферу. Новым эффективным среднесрочным инструментом социальной политики государства стали Приоритетные национальные проекты в области образования, здравоохранения, жилищного строительства и сельского хозяйства, выдвинутые Президентом РФ в 2005 году, реализация которых подразумевает активное участие всех уровней власти: федерального, регионального и муниципального. Нормативно национальные проекты подкрепляются федеральными законами, Указами Президента, Постановлениями и распоряжения Правительства РФ, нормативными правовыми документами подведомственных фондов и агентств.

В национальных проектах сформулированы приоритеты большой социальной значимости. Проектная форма позволяет действовать более оперативно, концентрировать усилия и ресурсы на ключевых направлениях социальной политики. На реализацию национальных проектов выделены значительные средства – это 5–10 – процентная прибавка к общим социальным расходам государства [3.С.23-29].

Неравенство уровней развития регионов наблюдается в каждой стране мира, утверждает Ю.М.Конев, но в России оно особенно велико и с началом реформ стало нарастать. Бремя

реформ легло на регионы крайне неравномерно, многие из них оказались в отчаянном положении из-за хозяйственной специализации, сложившейся в советские времена, а в годы реформ оказавшейся невостребованной [4.С.36].

Различия социально-экономических проблем регионов и приоритетности направлений развития определяют выбор курса социального развития в нормотворческой и правовой деятельности региональных органов власти. Рассмотрим ситуацию на примере Тюменской области. По аналогии с федеральным уровнем, в Тюменской области, социальную стратегию также определяет Концепция социально-экономического развития [5]. Данная Концепция имеет, по сравнению с федеральной, более детализированный, программный характер, акцентирует внимание на конкретных региональных проблемах.

В результате анализа распределения полномочий в социальной сфере авторами определено, что доминирующая их часть передана на уровень субъектов Российской Федерации. Рассмотрим правовой механизм контроля федеральным центром эффективности реализации социальных полномочий регионами. В связи с ростом внимания к вопросам социальной политики в нашем государстве, обновлением социальной стратегии, реформированием основ социальной защиты населения особую актуальность и значимость получают задачи оценки эффективности осуществляемых мер. Современные исследователи, как правило, оценивают качество реализуемой социальной политики, используя следующие методы:

- анализ планирования и исполнения бюджетов всех уровней и доли расходов в них на отрасли социальной сферы, социальную защиту населения, решение социально значимых проблем;
- социальный мониторинг с использованием методов социологических исследований: изучение общественного мнения, экспертные опросы и т.п.;
- анализ статистической информации.

В настоящее время утвержденный порядок мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти содержит все эти методы. Не умаляя значимости других методов и подчеркивая необходимость комплексного использования всех способов исследования, диссертант отмечает, что для институтов власти оценка эффективности социальной политики осуществляется приоритетно на основе статистических показателей. Анализ реализации социальной политики требует сбора и оценки широкого круга показателей во многих сферах жизни общества. По мнению автора, система государственной статистики способна обеспечить сбор разнообразной, объективной и полной информации, а единство стандартов собираемой информации позволяет осуществлять анализ данных в динамике и в разрезе территорий.

Порядок оценки эффективности органов власти был определен в 2007 году Указом Президента Российской Федерации, в соответствии с которым разработан ряд документов, определяющих способы, сроки и показатели сбора и анализа информации [8].

В целях осуществления мониторинга создана Правительственная комиссия по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти [10]. В качестве исходных показателей для проведения оценки эффективности деятельности региональных органов власти [10] используются официальные данные, представленные в докладах высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, официальные статистические данные Федеральной службы государственной статистики, ведомственной статистики и результаты опросов населения.

В проект федерального плана статистических работ на 2008–2010 годы впервые был включен специальный раздел «Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», в основу которого положен перечень из 81 показателя, утвержденного Указом Президента РФ (с учетом дополнительных показателей). Проанализировав показатели, используемые для оценки деятельности органов власти, автор пришел к выводу, что большинство из них характеризует состояние именно социальной сферы.

Правительством Российской Федерации утвержден порядок выделения грантов регионам в целях содействия достижению и поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. По аналогии с уровнем субъектов Российской Федерации в настоящее время проводится обширная работа по подготовке к внедрению института оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Во исполнение статьи 18.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2008 году принят Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Указом утверждается перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также устанавливается «принципиальная схема» проведения такой оценки. Большая часть этих показателей дублируется с показателями, предусмотренными для субъектов РФ. Правительство Российской Федерации утверждает перечень дополнительных показателей для оценки эффективности. Эти два перечня являются обязательными для всех городских округов и муниципальных районов страны. Кроме того, каждому субъекту Российской Федерации рекомендовано утвердить перечень дополнительных показателей для

оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц. В итоге для Тюменской области определено около 400 показателей.

Информация по итогам оценки используется в двух направлениях. Во-первых, осуществляется мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления, во-вторых, – оценка или ранжирование, деятельности органов местного самоуправления. По замыслу мониторинг позволит выявить «слабые места» в развитии муниципальных образований и скорректировать региональную социально-экономическую политику (в том числе принципы построения межбюджетных отношений) и социально-экономическую, в первую очередь бюджетную, политику органов местного самоуправления. Оценка (ранжирование) является преимущественно инструментом воздействия на руководство муниципальных образований. Итоги ранжирования являются мощным политическим инструментом уже сами по себе, однако, могут сочетаться и с таким инструментом, как предоставление грантов, которые выделяются из бюджетов субъектов Российской Федерации.

На основе проведенного анализа автор отмечает, что в правовом поле социальной политики задействованы почти все институты власти и на все ветви и уровни власти налагаются соответствующие полномочия и ответственность.

Нельзя утверждать, что Россия преобразовалась в полноценное социальное государство, что, по мнению многих исследователей нормотворческой и правовой деятельности органов власти, законодательная база далека от совершенства, она изобилует несогласованностью, неоднозначными определениями, недостаточной разработанностью норм, отставанием от жизненных реалий [2, 6, 7, 9].

В результате реформирования социальной сферы отдельные нормативные документы, в основе которых лежали социально ориентированные, «правильные» идеи, на практике оказались малоэффективными в силу непроработанных деталей и ошибок в реализации. Примером является Федеральный закон о монетизации льгот, принятие которого, с одной стороны, позволило социальной политике преодолеть силу воздействия прошлого на современное развитие, приобрести институциональный вид и характер публичной государственной услуги, сохраняя социальную преемственность, четкое разграничение полномочий между Федерацией и регионами, а с другой стороны, вызвало широкий негативный резонанс среди населения страны.

Позитивным моментом является разработка и утверждение четкого алгоритма оценки эффективности деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления.

Устранение недостатков в законодательной и нормативно-правовой базе социальной сферы, приведение их в соответствие с современной социально-экономической ситуацией и реальной общественной потребностью упрочит гарантии реализации прав граждан и повысит качество жизни населения.

Таким образом, считают авторы, правовая и нормотворческая деятельность федеральных и региональных органов власти в социальной сфере в последние годы отличается разносторонним и системным подходом к проблемам общества: дифференциацией направлений развития и распределения полномочий между уровнями власти и интеграцией усилий различных органов и служб для достижения общей цели – повышения качества жизни населения; обобщением социальных норм и критериев для всех граждан и конкретизацией мер поддержки и защиты отдельных категорий населения. Эта деятельность, безусловно, способствует позитивному развитию в разных отраслях социальной сферы.

### Список литературы

1. Григорьянц Г.Н. Социальная политика в контексте рыночных преобразований // Социальная политика и социология. – 2004. – № 2(22). – С. 126-132.
2. Григорьева И.А. Российская социальная политика в последние годы: между уже пройденным путем и все еще неопределенным будущим // Журнал исследований социальной политики. – 2007. – № 1. – С. 7-24.
3. Знания как фактор безопасности общества / коллектив авторов; под ред. Н.Н. Карнаухова (главный редактор), К.Г. Барбаковой, Ю.М. Конева, В.К. Левашова. – Тюмень: Вектор Бук, 2008. – 320 с.
4. Конев Ю.М. Регионы как объект федерального управления. – Тюмень: Вектор Бук, 2003. – 160 с.
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
6. Медведев В.А., Красин Ю.А. Гордиев узел социальной политики // Социологические исследования. – 2007. – № 11. – С. 23-29.
7. Назаров Е.Г., Гарипов Р.С. Государственная социальная помощь гражданам субъектов Российской Федерации // ЧиновникЪ. – 2008. – № 1 (53) / HTML-версия журнала <http://chinovnik.uara.ru>.
8. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825.

9. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607.
10. Повестка дня на XXI век /Agenda 21 // <http://www.ecoline.ru/agenda21/INDEX.HTM>.
11. Хайруллина Н.Г. Пенсионный возраст россиян: оценки и мнения [Текст] / Н.Г. Хайруллина. – Тюмень: ТюмГНГУ, 2012. – 100 с.
12. Хайруллина Н.Г. Экономические аспекты социального обеспечения граждан // Известия высших учебных заведений Социология. Экономика. Политика. – 2012. – № 3. – С. 53-58.

**Рецензенты:**

Силин А.Н., д.соц.н., профессор кафедры маркетинга и муниципального управления. ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет», г. Тюмень;

Койше К.К., д.фил.н., профессор кафедры социологии. ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет», г. Тюмень.