УДК: 364.07 DOI: 110.12737/21322

СИСТЕМА ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ЕЁ СТРУКТУРА В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

***Радонова А.В.*[1]**

В статье обобщены сведения о структуре органов управления в области социальной защиты населения в постсоветский период. Целью исследования является характеристика системы органов управления в области социальной защиты населения Российской Федерации на рубеже XX–XIX веков. Приводится анализ нормативных актов, регламентирующих их деятельность, основные полномочия и выполняемые функции.

Кроме того, анализируются этапы реформирования системы управления социальной защиты населения и причины возникающих трудностей в этой связи. Раскрываются цели и порядок реформирования системы органов социальной защиты на всей территории Российской Федерации.

Ключевые слова: система социального обеспечения, адресная помощь, разработка и реализация социальной политики, оказание социальной поддержки, социальная помощь.

THE SYSTEM OF ADMINISTRATION IN SOCIAL SECURITY AND ITS STRUCTURE IN THE POST-SOVIET PERIOD

RADONOVA A.V. – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Civil Law, Altai Academy of Economics and Law (Russian Federation, Barnaul), e-mail: radonova@barnaul.muh.ru

The paper summarizes information on the structure of government in the field of social protection of the population in the post-Soviet period. The aim of the study is to characterize the system of administration in the field of social protection of population of the Russian Federation at the turn of XX-XIX centuries. The analysis of regulations governing their activities, basic powers and functions are given. In addition, the stages of social protection of the population management reform and the reasons for the difficulties encountered in this regard are analyzed. The purpose and procedure of reforming social security in the whole territory of the Russian Federation are revealed.

Keywords: social security system, targeted assistance, development and implementation of social policy, social support and social assistance.

Осуществление управленческих функций государства, особенно в отдельных сферах социальной жизнедеятельности общества, возлагается большей частью на государственные и муниципальные органы исполнительной власти. В начале 1990-х годов управление в области социальной защиты населения реализовывалось исключительно с помощью органов государственной власти: отделов социального обеспечения (социальной защиты населения) районов, управлений социального обеспечения области, федерального министерства социальной защиты населения. О необходимости создания негосударственных учреждений социальной защиты населения стало упоминаться в научной литературе и

Радонова Анна Владимировна – кандидат исторических наук, доцент, зам. зав. кафедры гражданского права; Алтайская академия экономики и права, адрес: 656002, г. Барнаул, ул. Советская, 28-34; e-mail: radonova@barnaul.muh.ru

официальных источниках с 1995 года. Постановлением Правительства РФ № 790 «О мерах по реализации концепции реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» от 07.08.1995 года была одобрена Концепция реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации[1].

В Концепции указывались причины ее разработки:

- кризис пенсионной системы, спровоцированный резким скачком цен в 1992 году;
- низкий уровень размеров пенсий при высоком тарифе страховых взносов, уплачиваемых на цели пенсионного обеспечения;
- отсутствие роли заработной платы человека при исчислении пенсии;
- снижение уровня минимального размера пенсии по отношению к прожиточному минимуму.

Основной проблемой пенсионного обеспечения того периода являлось постоянное уменьшение дифференциации размеров основной массы пенсий. Следовательно, перед Правительством РФ стояла задача одновременно довести минимальный размер пенсии до уровня прожиточного минимума и осуществить дифференциацию размеров пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада. Существовало два варианта решения поставленной задачи:

1) путем значительного увеличения поступлений в Пенсионный фонд РФ;

2) за счет рационализации и оптимизации самой пенсионной системы, изменяя действующее законодательство. Правительство РФ предпочло при проведении реформы развивать второй вариант[2].

Важнейшими целями реформирования пенсионной системы обозначились обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы на основе рационального государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования, а также повышение эффективности пенсионной системы путем совершенствования системы управления пенсионным обеспечением. Концепция предусматривала возможность формирования накопительной системы пенсионного обеспечения, параллельное существование негосударственного пенсионного обеспечения и создание организационной структуры управления пенсионной системой, отвечающей социально-экономическим потребностям общества.

Указанная программа реформы, предусмотрев концептуальные направления будущих изменений пенсионной системы, не определила четкой структуры новых органов управления в области социальной защиты населения. Разработчики проекта в разделе «Организация управления пенсионной системой» ограничились расплывчатой фразой, сущность которой заключалась в следующем:

- целесообразно сохранить комплексность обслуживания населения всеми видами социальной защиты,
- необходимо укрепить оправдавшие себя органы социальной защиты, непосредственно занимающиеся назначением пенсий и пособий.

Реализация положений Концепции предполагалась в три этапа:

1-й этап (1995 год) — осуществление мер по повышению уровня жизни пенсионеров путем усиления ответственности за нарушения законодательства об уплате страховых

[1] Постановление Правительства РФ №790 «О мерах по реализации концепции реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» от 07.08.1995 года // СЗ РФ. – 1995. – №42. – Ст. 2453.

[2] Гейц И.В. Гарантии, социальная защита и поддержка населения в Российской Федерации. – М.: Дело и Сервис, 2014. – С. 112.

взносов на цели пенсионного обеспечения и «осовременивания» прошлых заработков для индексации пенсий;

2-й этап (1996—1997 годы) — подготовка проекта федерального закона о пенсионном обеспечении, закрепляющего нарастающее накопление страховых взносов, уплачиваемых плательщиками;

3-й этап (1998 и последующие годы) — окончательный переход на новые методы прогнозирования и развития информационных технологий, позволяющих обеспечить финансовую стабильность пенсионной системы и управления ею[1].

В ходе проводимых реформ в России была модернизирована ранее существовавшая система управления социальной защитой населения. Попытка ориентирования на новые социально-экономические цели государства повлекла за собой дробление и ухудшение взаимосвязей внутри структуры органов управления социальной защитой населения.

Политика Правительства РФ в области расходов бюджета была направлена в первую очередь на выполнение основных функций государства, включая социальную помощь, развитие здравоохранения, образования. Основной задачей Правительства РФ в области реформирования системы социального обеспечения на данном этапе являлось осуществление эффективной защиты наиболее уязвимых слоев населения, включая улучшение пенсионного и социального обеспечения и предоставление равного доступа к основным социальным услугам, в частности в области образования и здравоохранения. Другая часть социальных услуг должна была предоставляться преимущественно на платной основе[2].

В 2001 году Правительство РФ планировало структурный анализ федеральных и региональных органов системы управления, дальнейшее повышение размера пенсий, обеспечивая при этом повышение жизненного уровня малообеспеченных пенсионеров.

К 2005 году социальная защита населения представляла собой особые социально-правовые отношения, регулируемые государством и гарантирующие достойное существование, и развитие каждого члена общества.

Направления реформирования социальной защиты населения позволяли сделать вывод о дифференциации всей системы на три крупных комплекса органов управления социального обеспечения — подсистем государственного, муниципального и негосударственного (общественного) управления.

Итак, социальная защита населения – это также форма распределения материальных благ с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей (физических, социальных, интеллектуальных) стариков, больных, детей, иждивенцев, потерявших кормильца, безработных всех членов общества в целях охраны здоровья и нормального воспроизводства рабочей силы за счёт специальных фондов, создаваемых в обществе на страховой основе, или за счёт ассигнований государства в случаях и на условиях, установленных в законе. Для этого непосредственно и создавались государственные и муниципальные органы, способствующие нормальному процессу жизнедеятельности всех слоев населения.

Реализация функции социальной защиты населения осуществлялась с помощью специализированных государственных и муниципальных органов, органов управления

[1] Гатауллин Р.Ф. Проблемы становления системы социальной защиты в переходной экономике. – Уфа: Восточный университет, 2011. – С. 51.

[2] Мухаметшин З.А. Принципы и механизмы социальной защиты населения. – Уфа: Здравоохранение Башкортостана, 2013. – С. 38.

общей компетенции. Главной организационно-правовой формой социальной защиты населения являлось государственное социальное страхование. Социальное страхование предполагало разделение социального риска потери заработка, снижения доходов ниже прожиточного минимума, потребностей в медицинской помощи и других социальных услугах, которые подлежали обязательному социальному страхованию. Указанные денежные средства аккумулировались в федеральных внебюджетных фондах: Фонд социального страхования РФ; Пенсионном фонде РФ; Федеральном фонде обязательного медицинского страхования РФ[1].

Следующей организационно-правовой формой социальной защиты выступало прямое ассигнование из федерального бюджета (например, выплата пенсий государственным служащим, военнослужащим, работникам органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов, судьям и т.д.).

Таким образом, в социальной сфере постсоветского периода можно было выделить следующие органы управления:

1. органы, наделённые полномочиями только в сфере социального обеспечения (родовой характер). Это специально созданные органы, чьё воздействие распространялось на всех граждан. Прежде всего, это Министерство труда и социального развития РФ и его территориальные органы, учреждения. Выполняло Министерство исключительно полномочия по организации и реализации вопросов социального обеспечения;

2. подразделения государственных органов, выполняющих многочисленные управленческие функции в своей области деятельности (например, комиссия при Высшем Арбитражном Суде). Одним из предоставленных им полномочий выступала, как правило, функция материального и социального обеспечения определённых категорий граждан. Причем указанные органы управления специально для осуществления данной функции не создавались[2].

Пенсионная реформа, реформа государственного управления (создание федеральных округов) затронули распределение полномочий между Министерством труда и социального развития РФ и Пенсионным фондом РФ. Было разработано Типовое положение об Управлении Пенсионного фонда РФ в федеральном округе, утвержденное постановлением Правления Пенсионного фонда РФ от 09.10.2000 года №118. Согласно Типовому положению Управление является структурным подразделением Исполнительной дирекции Пенсионного фонда РФ[3]. К основным задачам Управления относились следующие:

1) координация и контроль за деятельностью отделений Пенсионного фонда РФ в федеральном округе;

2) взаимодействие с Полномочным представителем Президента РФ;

3) координация программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

В функции Управления входили:

1) координация деятельности отделений Пенсионного фонда РФ в федеральном округе;

2) анализ и прогноз экономической ситуации в федеральном округе, участие в подготовке бюджетов отделений Пенсионного фонда РФ в федеральном округе;

3) взаимодействие с органами Федерального казначейства, Министерством налогов и

[1] Назаров М.М. Социальная справедливость: современный российский контекст // Социологические исследования. – 2012. —№ 11. – С. 41–42.

[2] Одегов Ю.Г. Социально-защитная функция государства и её реализация. – М.: Норма, 2012. – С. 78.

[3] Постановление Правления Пенсионного фонда РФ № 118 «Типовое положение об Управлении Пенсионного фонда РФ» от 09.10.2000 года // «Российская газета». – 10.10.2000 года. – С. 2–3.

сборов России, органами государственной власти и местного самоуправления по вопросам прохождения средств;

4) внесение Полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе предложения об опротестовании нормативных актов субъектов РФ, о необходимости проведения проверок по исполнению актов федерального законодательства в федеральном округе.

Правовой основой для разграничения компетенций между различными органами управления социальной защитой населения являлись нормативные правовые акты общего действия (Федеральный закон РФ «Об основах обязательного социального страхования») и специализированные локальные акты (Технологическая схема движения документов при назначении и выплате пенсий, пособий и компенсаций лицам, проходившим службу в таможенных органах РФ, утверждённая ГТК РФ от 21.01.1999 года № 01-15/16). Правовой основой для разграничения муниципального и государственного уровней являлись Конституция РФ, Федеральные законы РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О государственной социальной помощи», «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», «О Пенсионном фонде Российской Федерации».

Таким образом, все государственные органы управления в области социального обеспечения Российской Федерации в постсоветский период можно условно разделить на пять блоков:

1. Министерство труда и социального развития РФ и его структурные подразделения, включая отделы социальной защиты населения, выполняющие функции социального обеспечения, за исключением назначения и выплаты пенсий.
2. Пенсионный фонд РФ и его отделения социальной защиты населения, выполняющие функцию назначения и выплаты пенсий, органы социальной защиты населения.
3. Внебюджетные государственные фонды, связанные с социальными рисками;
4. Федеральные органы государственной власти, осуществляющие выплату пенсий за выслугу лет и доплату к ним, пожизненного денежного содержания отдельным категориям лиц.
5. Органы исполнительной государственной власти, определяющие федеральную и региональную политику в области социального обеспечения (Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, Национальный совет по пенсионной реформе при Президенте РФ).

Особенностью подсистемы органов управления родовой компетенции в сфере социальной защиты являлось их единство и относительное присутствие элементов вертикального управления и контроля. Органы управления смешанной компетенции не обладали единой системой взаимодействия и контроля. Указанные подсистемы практически не были взаимосвязаны, особенно в вопросах исполнения законодательства о пенсионном обеспечении.

Библиография/References:

1. Гейц И.В. Гарантии, социальная защита и поддержка населения в Российской Федерации. – М.: Дело и Сервис, 2014. – 264 с.
2. Гатауллин Р.Ф. Проблемы становления системы социальной защиты в переходной экономике. – Уфа: Восточный университет, 2011. – 351 с.
3. Мухаметшин З.А. Принципы и механизмы социальной защиты населения. – Уфа: Здравоохранение Башкортостана, 2013. – 438 с.
4. Назаров М.М. Социальная справедливость: современный российский контекст // Социологические исследования. – 2012. – № 11. – С. 41–46.

5. Одегов Ю.Г. Социально-защитная функция государства и её реализация. – М.: Норма, 2012. – 210 с.

1. Geits, I.V. (2014) Garantii, sotsial'naia zashchita i podderzhka naseleniia v Rossiiskoi Federatsii [Guarantees, social defence and support of population in Russian Federation]. – M.: Delo i Servis. – 264 p. (In Russ.)
2. Gataullin, R.F. (2011) Problemy stanovleniia sistemy sotsial'noi zashchity v perekhodnoi ekonomike [Problems of becoming of the system of social defence are in a transitional economy]. – Ufa: Vostochnyi universitet. – 351 p. (In Russ.)
3. Mukhametshin, Z.A. (2013) Printsipy i mekhanizmy sotsial'noi zashchity naseleniia [Principles and mechanisms of social defence of population]. – Ufa: Zdravookhranenie Bashkortostana. – 438 p. (In Russ.)
4. Nazarov, M.M. (2012) Sotsial'naia spravedlivost': sovremennyi rossiiskii kontekst [Social justice: the modern Russian context] // Sotsiologicheskie issledovaniia [Sociological studies]. – № 11. – P. 41–46. (In Russ.)
5. Odegov, Iu.G. (2012) Sotsial'no-zashchitnaia funktsiia gosudarstva i ee realizatsiia [Socially-protective function of the state and her realization]. – M.: Norma. – 210 p. (In Russ.)