

# ТРУДОВОЕ ПРАВО И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 349.3

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» *Perspectives of Social Service Development in Connection with the Adoption of the Federal Statute "On the Fundamentals of Social Service of the RF Citizens"*

**М. Ю. Дитятковский** – министр труда и социального развития Омской области, доктор юридических наук, профессор

**M. Yu. Dityatkovsky** – Minister of Labor and Social Development of the Omsk Region, Doctor of Law Sciences, Professor



***Аннотация.** В статье анализируются базовые положения Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», направленного на реформирование социального обслуживания в Российской Федерации.*

*The article deals with the analysis of the basic provisions of the Federal statute "On the fundamentals of social service of the RF citizens" aimed at social service reforming in the Russian Federation.*

***Ключевые слова:** социальное обслуживание, социальные услуги, индивидуальный подход.  
Social service, social utilities, individual approach.*

С 1 января 2015 г. вступает в силу Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» [3] (далее – Федеральный закон № 442-ФЗ), который разрабатывался с учетом

норм действующего законодательства и практики его реализации в субъектах Российской Федерации, международно-правовых обязательств Российской Федерации и опыта нормативного правового регулирования отношений в области соци-

ального обслуживания населения в странах СНГ (Республики Беларусь, Казахстан, Украина, Молдова), странах Балтии (Эстония, Латвия).

Данный закон призван заменить собой два других: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» [4] (далее – Федеральный закон № 195-ФЗ) и Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» [2], которые сыграли важную роль в развитии системы социального обслуживания населения в Российской Федерации. На их основе в субъектах Российской Федерации сформирована законодательная, материально-техническая база и кадровый потенциал, система управления и сеть учреждений различных типов и форм, осуществляющих социальное обслуживание населения.

Социальным обслуживанием в Российской Федерации ежегодно охвачено около 34 млн человек, в том числе такие социально незащищенные слои населения, как пожилые граждане, инвалиды, несовершеннолетние дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации.

Вместе с тем действующая в настоящее время модель организации социального обслуживания населения не позволяет в полной мере удовлетворить потребности населения в социальных услугах высокого качества. Об этом свидетельствуют нормативные различия, установленные на уровне субъектов Российской Федерации, в объемах прав граждан на социальное обслуживание, уровнях их реализации, в доступности и качестве предоставляемых социальных услуг, сохраняющаяся на протяжении длительного времени очередность на получение социальных услуг на дому и в стационарных условиях на уровне регионов.

Нельзя не учитывать процесс старения населения. За прошедшие 10 лет численность населения старше трудоспособного возраста в Российской Федерации выросла на 3 млн человек, только за последний год она возросла на 667 тысяч человек и составила 23,1 % в общей численности населения. В Омской области доля граждан пожилого возраста в общей численности населения на сегодняшний день составляет порядка 22,8 %. В дальнейшем прогнозируется повышение данного демографического показателя.

Характерной чертой социально-экономического положения граждан пожилого возраста яв-

ляется их зависимость от трудоспособного населения, ухудшение состояния здоровья, неустойчивое материальное положение, невозможность в силу ряда других причин самостоятельно решать медицинские, социально-бытовые проблемы, организовывать досуг, ограничение возможности для полноценного участия в общественной жизни. Государством последовательно принимаются меры, направленные на улучшение условий и качества жизни пожилых людей в области пенсионного обеспечения, оказания медицинской помощи, предоставления мер социальной поддержки и социальных услуг. Одной из таких мер является принятие Федерального закона № 442-ФЗ. Обусловленные принятием Федерального закона № 442-ФЗ изменения в правовом регулировании социального обслуживания граждан в Российской Федерации повлекут за собой и соответствующие изменения в организации и экономике такого обслуживания.

Следует отметить, что Федеральным законом № 442-ФЗ (по сравнению с действующим законодательством) более четко разграничены и значительно дополнены полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания. Наиболее важным здесь представляется законодательное закрепление требований к порядку предоставления социальных услуг, критериям оценки нуждаемости в социальном обслуживании, расчету подушевых нормативов финансирования социальных услуг, установлению норм питания и нормативов обеспечения мягким инвентарем получателей социальных услуг и пр. В целом определенные Федеральным законом № 442-ФЗ полномочия отражают новые подходы, технологии и управленческие решения в сфере социального обслуживания населения, отработанные на практике в субъектах Российской Федерации.

Введение ряда новых базовых понятий, необходимых для унификации подходов к организации социального обслуживания населения в субъектах Российской Федерации, к числу которых следует отнести, например, такие как «социальное обслуживание граждан», «поставщик социальной услуги», «получатель социальной услуги», «стандарт социальной услуги», «индивидуальная программа», направлено на фиксацию сторон, участвующих в социальном обслуживании населения, их прав и обя-

занностей, встраивание социального обслуживания населения в систему отношений, вытекающих из новых законодательных решений относительно правового положения бюджетных, автономных и казенных учреждений, государственной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности, добровольчества и т. д.

Так, в соответствии с Федеральным законом № 442-ФЗ социальное обслуживание граждан представляет собой деятельность по предоставлению гражданину социальных услуг, то есть по совершению действий, направленных на оказание постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности. Однако необходимо отметить отсутствие в Федеральном законе № 442-ФЗ таких разновидностей социальных услуг, как материальная помощь, предоставляемая в соответствии с Федеральным законом № 195-ФЗ, и реабилитационные услуги, что, на наш взгляд, оценивается как недостаток нового правового регулирования отношений в сфере социального обслуживания.

Социальные услуги в законном, легитимном режиме, в соответствии с Федеральным законом № 442-ФЗ, вправе предоставлять не только социальные службы (в редакции действующего Федерального закона № 195-ФЗ), но также иные юридические лица (в том числе негосударственные коммерческие и некоммерческие организации) и индивидуальные предприниматели, осуществляющие в установленном порядке деятельность по предоставлению социальных услуг, выступающих в качестве поставщиков социальных услуг. Включение в систему социального обслуживания негосударственных общественных и коммерческих организаций является прогрессивным шагом в развитии рынка социальных услуг, поскольку их привлечение, на наш взгляд, позволит расширить выбор поставщиков социальных услуг с учетом потребностей населения.

В этой связи следует отметить, что министерством труда и социального развития Омской области уже предприняты первые шаги в рамках развития модели социального предпринимательства. Постановлением правительства Омской области от 24 сентября 2013 г. № 225-п утвержден

Порядок предоставления субсидий в сфере социальной политики юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальным предпринимателям, в соответствии с которым индивидуальному предпринимателю, основавшему частное учреждение по типу специального дома для престарелых граждан, предоставляются субсидии для возмещения затрат, связанных с обеспечением проживания и питания граждан пожилого возраста.

Закрепив права и обязанности поставщиков социальных услуг, Федеральный закон № 442-ФЗ предусматривает и ответственность поставщиков социальных услуг, в том числе за достоверность и актуальность информации, содержащейся в реестре поставщиков социальных услуг, который, согласно ч. 1 ст. 25 вышеуказанного Федерального закона, будет формироваться субъектом Российской Федерации и размещаться на официальном сайте уполномоченного органа субъекта Российской Федерации в сети Интернет.

Учитывая, что одним из основополагающих принципов социального обслуживания, провозглашенных в ст. 4 Федерального закона № 442-ФЗ, является принцип приближенности поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг, достаточность количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании, достаточность финансовых, материально-технических, кадровых и информационных ресурсов у поставщиков социальных услуг, рассматриваемая законодательная новация может быть оценена как шаг в сторону более прогрессивных норм в сравнении с действующим законодательством. Помимо этого, с целью обеспечения информационной открытости о деятельности поставщиков социальных услуг последними должны быть сформированы общедоступные информационные ресурсы и обеспечен к ним доступ, в том числе посредством обращения к официальным сайтам организаций социального обслуживания. В целях привлечения бизнеса в сферу социального обслуживания, расширения доли его участия в решении социальных вопросов Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации подготовлен законопроект, «который обнулит налог на прибыль для таких структур» [1].

Граждане, которым предоставляются социальные услуги, уже не будут являться клиентами социальной службы, которым социальные услуги, в соответствии с Федеральным законом № 195-ФЗ, предоставляются в связи с нахождением в трудной жизненной ситуации. Они приобретут статус получателей социальных услуг. При этом для приобретения данного статуса они должны будут обратиться в уполномоченный орган субъекта Российской Федерации, который в течение пяти рабочих дней с даты подачи заявления гражданином, а в отдельных случаях немедленно, с учетом обстоятельств, предусмотренных ст. 15 Федерального закона № 442-ФЗ, обязан будет принять решение о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании либо об отказе в социальном обслуживании. Законодательное закрепление перечня обстоятельств, которые ухудшают или могут ухудшить условия жизнедеятельности гражданина, позволит повысить объективность и прозрачность признания граждан (семей) нуждающимися в предоставлении социальных услуг, обеспечит государственные гарантии данным гражданам, социальное обслуживание и получение социальных услуг. При этом форма социального обслуживания, виды, объем, периодичность, условия, сроки предоставления социальных услуг, перечень рекомендуемых поставщиков социальных услуг, а также мероприятия по социальному сопровождению, предусматривающие оказание содействия в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам, в случае признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании должны быть определены в разрабатываемой для данного гражданина индивидуальной программе.

Имеющая рекомендательный характер для гражданина или его законного представителя и обязательный – для поставщика социальных услуг индивидуальная программа будет выступать главным документом, с учетом положений которого поставщиками социальных услуг будут определяться существенные условия договора о предоставлении социальных услуг гражданину, а также стоимость социальных услуг в случае, если они предоставляются за плату или частичную плату.

Однако к числу недостатков законодательной техники следует отнести понятие социаль-

ного сопровождения как социальной помощи, не относящейся к социальным услугам, которое на практике может вызвать ряд трудностей в правоприменении, в связи с тем что необходимость в получении социальной помощи носит оценочный характер и порождает вопрос об уполномоченном субъекте на ее определение, о критериях оценки, а также о том, какие именно организации будут привлекаться к предоставлению указанных видов социальной помощи и на какой основе – платной или бесплатной.

Федеральный закон № 442-ФЗ с учетом практики работы субъектов Российской Федерации предусматривает перечень социальных услуг, которые должны предоставляться гражданам, определяет содержание этих услуг и форму их предоставления – стационарные, полустационарные, социальное обслуживание на дому. Кроме того, Федеральный закон № 442-ФЗ предусматривает использование таких механизмов государственного регулирования отношений в сфере социального обслуживания, как государственные стандарты социальных услуг, устанавливающие основные требования к объему и качеству социальных услуг, срокам и условиям их предоставления. Использование данных государственных стандартов социальных услуг позволит обеспечить единые подходы в социальном обслуживании населения как в субъекте Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации.

Федеральный закон № 442-ФЗ определяет, что основой организации социального обслуживания населения в субъекте Российской Федерации являются региональные программы социального обслуживания населения, утверждаемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Применение программного подхода позволит создать нормативную правовую базу, направленную на повышение качества, доступности и безопасности социального обслуживания населения, обеспечить проведение мониторинга и оценки его результативности, повысить эффективность бюджетирования социального обслуживания населения по результатам, создать предпосылки для привлечения к предоставлению социальных услуг различных бизнес-структур, социально ориентированных некоммерческих организаций и добровольцев.

С учетом международного опыта в Федеральном законе № 442-ФЗ закреплены правовые по-

ложения, предусматривающие финансовое обеспечение предоставления социальных услуг негосударственными организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по социальному обслуживанию и предоставляющими социальные услуги социально ориентированными некоммерческими организациями путем предоставления субсидий или компенсирования понесенных расходов в рамках тарифа на социальную услугу. Создание условий для развития института благотворительной деятельности, частно-государственного партнерства в системе социального обслуживания населения, на наш взгляд, положительно отразится на уровне качества предоставляемых населению социальных услуг.

В целях повышения эффективности оказания социальных услуг гражданам и введения такого нового механизма содействия в предоставлении отдельных видов помощи, как социальное сопровождение, Федеральный закон № 442-ФЗ предусматривает также осуществление межведомственного взаимодействия при организации социального обслуживания в субъекте Российской Федерации на основе специально принимаемого органами государственной власти субъекта Российской Федерации регламента.

Помимо регионального государственного контроля в сфере социального обслуживания, осу-

ществляемого уполномоченным органом субъекта Российской Федерации в порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, Федеральный закон № 442-ФЗ предусматривает и осуществление общественного контроля в сфере социального обслуживания со стороны граждан, общественных и иных организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей.

Выступая в качестве базового нормативного источника, определяющего основы социального обслуживания граждан в Российской Федерации, Федеральный закон № 442-ФЗ потребует принятия около 10 нормативных правовых актов федерального уровня, включая постановления Правительства Российской Федерации, приказы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации и более 60 нормативных правовых актов Омской области.

Изложенное позволяет сделать вывод, что вступление в силу интегрированного законодательного акта в области социального обслуживания граждан в Российской Федерации и принимаемый в соответствии с ним нормативный материал позволит повысить уровень и качество предоставляемых социальных услуг как на территории Омской области, так и в Российской Федерации в целом.

#### ***Библиографический список***

1. Министр Максим Топилин: доступ бизнеса в сферу соцобслуживания будет упрощен [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/social/social/191>.
2. О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов : федер. закон от 2 авг. 1995 г. № 122-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 32. – Ст. 3198.
3. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28 дек. 2013 г. № 442-ФЗ // Рос. газ. – 2013. – 30 дек.
4. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации : федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50. – Ст. 4872.