

ТЕКУЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О СОЦИАЛЬНОМ ОБСЛУЖИВАНИИ
И ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Н.Л. Зуева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 декабря 2015 г.

Аннотация: *статья посвящена фиксации актуальных проблем законодательства о социальном обслуживании и тенденции законодательства на современном этапе.*

Ключевые слова: *социальное обслуживание, социальные услуги, негосударственный сектор в сфере социального обслуживания, муниципальные образования.*

Abstract: *the article is devoted to fixing the actual problems of the legislation about social service and tendencies of lawmaking at the present stage.*

Key words: *social service, social services, non-governmental sector in the field of social service, municipal unions.*

Стремительные изменения действительности в нашей стране привели к необходимости законодательного закрепления появившихся новых общественных отношений, так как именно закону определена роль регулятора этих отношений; он служит важнейшим средством преобразований в экономической, социальной и иных сферах, а также способствует стабилизации, устойчивости общественной обстановки и, наконец, учитывая его юридическую силу, определяет содержание всех остальных нормативных актов. В условиях дефицита времени законодатель был вынужден в поспешном порядке «латать дыры», что в свою очередь отразилось на проблемах, связанных с законодательством. За последние десятилетия законодательство Российской Федерации существенно обновилось. Некоторые его отрасли создавались заново. Закон постепенно занимает ведущее положение в правовом регулировании. Здесь следует отметить тенденцию неравномерного развития его отраслей, наблюдаются как «вакуумы», когда отсутствует регуляция отдельных институтов, так и, напротив, чрезмерное дробление правовых актов и норм, регулирующих отдельные виды отношений. Ярким тому примером стала система норм, регулирующая социальное обеспечение. На фоне частых и довольно радикальных изменений пенсионного законодательства, демонстрирующих непоследовательность и противоречивость государственной политики в этой сфере¹, остались в стороне нормы, регулирующие вопросы

¹ См.: Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008. С. 323–326; Васильева Ю. В. Изменения в Российском пенсионном законодательстве и перспективы ратификации Конвенции МОТ № 102 // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 36–39; Чустрова Е. В. О некоторых проблемах реализации

социального обслуживания. В период социальных реформ законодательно в 1995 г. были приняты соответствующие законы, которые одновременно с очередной пенсионной системой были изменены в 2013 г. Новый закон о социальном обслуживании населения явился кодифицирующим нормативным актом, который приблизил законодательство, регулирующее вопросы социального обслуживания, к реалиям сегодняшнего дня. Вместе с тем законодательство Российской Федерации о социальном обслуживании граждан по-прежнему остается противоречивым, созданным без должной концептуальной основы². Значительное число нормативного правового материала затрудняет реализацию гражданами Российской Федерации права на социальное обслуживание, создает предпосылки для его нарушения, во многих случаях делает невозможным обеспечение защиты права на социальное обслуживание. В данной статье предпринята попытка рассмотреть актуальные проблемы в этой сфере.

Забота о здоровье людей – это долг государства. Спорить с этим невозможно. Практически все современные государства объявляют себя «welfare state» (государством всеобщего благосостояния), т.е. государством, пекущимся о благе всех на его территории. Другое название для этого явления – социальное государство. В отличие от пенсий и пособий, которые прямо указаны в Конституции РФ, социальное обслуживание как вид социальной защиты населения в ней не упоминается. Только в ст. 7 Конституции РФ³ говорится о развитии системы социальных служб, через которые подразумевается осуществление социального обслуживания. Статистика показывает, что из общего числа учреждений социального обслуживания, оказывающих социальные услуги пожилым гражданам и инвалидам, основная часть (3834 учреждения) находится в ведении органов государственной власти субъектов РФ (98,8 %), и только 48 учреждений (1,2 %) – являются негосударственными⁴. Однако этого количества учреждений недостаточно. Об этом свидетельствуют сохраняющиеся в субъектах РФ на протяжении длительного времени очереди на получение социальных услуг на дому и в стационарных условиях. В частности, очередь на получение места в стационарных учреждениях социального обслуживания населения по состоянию на 1 января 2013 г. составляла 17,1 тыс. человек, на получение социальных услуг на дому –

конституционного права граждан на пенсионное обеспечение в законодательстве Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 2. С. 32–36.

² См.: Дугенец А.С. Рецензия на диссертацию Надежды Леонидовны Зуевой на тему «Административно-правовое регулирование отношений в области социального обслуживания населения в Российской Федерации» // Административное право и процесс. 2012. № 8. С. 65–68.

³ Конституции Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

⁴ О плане мероприятий («дорожной карты») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)» : приказ Минтруда России от 30 апреля 2014 г. № 282 // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 6.

12,4 тыс. человек⁵. Совершенно очевидно, что только силами государства решить вопрос о ликвидации указанной очереди невозможно.

Необходимо привлечение негосударственного сектора. В этом состоит одна из основных проблем социального обслуживания населения в Российской Федерации, которая заключается в демонополизации государства в области предоставления социальных услуг и о которой уже заговорили первые лица государства⁶. Расширение круга субъектов предоставления социальных услуг должно идти за счет негосударственных социальных служб, создаваемых общественными объединениями, религиозными организациями, благотворительными фондами, отдельными гражданами, а также коммерческих социальных служб. Рыночные механизмы слабо используются в повышении эффективности социального обслуживания. Отсутствие рынка социальных услуг при расширении спектра и повышении требований к качеству их предоставления не позволяет задействовать механизмы конкуренции. Важным аргументом в пользу развития негосударственного сектора социального обслуживания является реальная возможность привлечения частных инвестиций и внедрения передового отечественного и зарубежного опыта управления в сфере предпринимательства и государственно-частного партнерства.

Следует отметить, что законодательство о социальном обслуживании населения содержало нормы, разрешающие осуществление социального обслуживания негосударственными социальными службами⁷. Однако по своей сути эти нормы в условиях развития рыночных отношений носили декларативный характер, поскольку оказание социальных услуг по государственным расценкам без механизма компенсации реально понесенных расходов неминуемо приведет к банкротству данной негосударственной социальной службы. Новый закон⁸ предусмотрел, что финансовое обеспечение предоставления социальных услуг негосударственными организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по социальному обслуживанию и предоставляющими социальные услуги социально ориентированными некоммерческими организациями, осуществляется путем предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, проведения закупок

⁵ Там же.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Парламентская газета. 2015. 10 дек.

⁷ О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов : федер. закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ (ст. 33) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 32. Ст. 3198 ; Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации : федер. закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ (ст. 17) // Там же. № 50. Ст. 4872.

⁸ Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (ст. 30) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 7007.

социальных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также за счет средств получателей социальных услуг при предоставлении социальных услуг за плату или частичную плату. Несмотря на то что указанный закон вступил в силу с начала этого года, мы не увидели его практического применения. Чтобы машина заработала, необходимо детально разработать механизм взаимодействия государства, общества и социально ответственного бизнеса в процессе обеспечения населения доступными и качественными социальными услугами, а также применения, наряду с сохранением гарантированного государством бесплатного предоставления необходимых социальных услуг, рыночных механизмов предоставления услуг на основе оплаты, вносимой гражданами, их родственниками, работодателями, общественными и благотворительными организациями. При этом должно быть обеспечено сочетание рыночного механизма и мер государственного регулирования объема и качества предоставляемых социальных услуг. Это тесно связано с защитой прав потребителей социальных услуг, введения института государственного и независимого контроля. Дополнительно к закрепленному механизму субсидий этим организациям необходимо предоставить ряд льгот и преференций, о чем в своем послании заявил Президент РФ⁹.

Нерешенной оказалась проблема исключенных из сферы социального обслуживания населения муниципальных образований. По мнению ученых, эту проблему надо решать, наделяя муниципальные органы «собственной» компетенцией в этой сфере¹⁰. Напомним: до начала рыночных преобразований в России много объектов социальной сферы числились на балансе предприятий. В ходе приватизации государство сняло с российских предприятий их социальные функции, что выразилось в передаче части таких объектов в собственность и ведение муниципалитетов, начался процесс реформирования всей системы социального обеспечения. На практике они оказались ответственными практически за всю сферу социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан. В 2004 г. из закона о социальном обслуживании 1995 г. было исключено понятие муниципальной системы социальных служб¹¹.

⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Парламентская газета. 2015. 10 дек.

¹⁰ См.: *Баженова О.И.* К проблеме наделяния муниципальных образований полномочиями в сфере социальной поддержки и социального обслуживания граждан // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 62–68.

¹¹ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного

Закон о социальном обслуживании 2013 г. не упоминает напрямую ни о муниципальных образованиях, ни о муниципальных учреждениях. Вместе с тем они были и остаются ключевыми участниками системы социального обслуживания. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»¹² предусматривает два вида вовлечения муниципальных органов в систему социального обслуживания: делегирование государственных полномочий и добровольно. Нередко добровольная инициатива носит вынужденный характер: необходимость оперативного реагирования на сложную жизненную ситуацию, в которой оказался гражданин¹³. Причем помощь оказывается из собственного бюджета, который в результате бесконечных реформ (в том числе и в результате хаотичного процесса перераспределения публичной собственности) оказался в плачевном состоянии. Такая ситуация приводит к утрате доверия граждан к муниципалитетам. В то же время очевидно, что эффективная система социального обслуживания отдельных категорий граждан не может функционировать без муниципальных образований, которые обеспечивают индивидуализацию мер социальной защиты. Наделение муниципальных органов «собственной» компетенцией в сфере социальной защиты населения требует изменения финансового обеспечения всей системы социальной защиты.

В современном законодательстве о социальном обслуживании отсутствуют четкие нормативные показатели содержания и объема, качества и безопасности социальных услуг, их гарантий и способов предоставления, ответственность за их несоблюдение. В соответствии с действующим законодательством оценку и контроль качества оказания государственных услуг осуществляет вышестоящий над исполнителем услуги орган; свою оценку он дает через контроль исполнения разработанных им же инструкций и оценочных показателей¹⁴. Однако эти показатели не могут дать полный ответ о качестве предоставленной социальной услуги. Ученые видят выход из этой ситуации в заключении договора об оказании социальной услуги, который будет являться дополнительным средством правовой защиты услугополучателя (гражданина). Именно в связи с этим в юридической литературе отмечается недооценка потенциала договора в сфере социального обслуживания в результате игнорирования объективных процессов, влияющих на изменение общественных отношений в

самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 22 августа 2004 г. № 22-ФЗ (ст. 65) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 7007.

¹³ Например: Об организации деятельности пункта обогрева лиц без определенного места жительства : распоряжение Администрации городского округа город Воронеж от 22 января 2014 г. № 32-р // *Берег*. 2014. 28 янв.

¹⁴ Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества оказания услуг организациями социального обслуживания : приказ Минтруда России от 8 декабря 2014 г. № 995н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

России¹⁵. Неприменение норм гражданского права к отношениям, возникающим при осуществлении социального обслуживания, имеет негативные последствия, так как получатели услуг не имеют средств правовой защиты, предусмотренных Гражданским кодексом. В настоящее время существует лишь возможность обжаловать неправомерные действия (бездействие) соответствующих органов, организаций и их должностных лиц в вышестоящую инстанцию или в суд. Часто действия лиц, оказывающих услуги, носят вполне правомерный характер, но уровень качества предоставляемых услуг не соответствует ожиданиям, поэтому трудно предположить, что достигается тот полезный эффект, ради которого оказывается услуга. В то же время другими учеными признается необоснованным и неэффективным применение гражданско-правовых конструкций к договорным социально-обеспечительным отношениям¹⁶.

Препятствием к применению в этой сфере норм гражданского права является неопределенность в разграничении и соотношении понятий «услуга» и «социальная услуга». В этом случае мы имеем пограничный с гражданским правом и правом социального обеспечения комплексный частноправовой институт социального обслуживания¹⁷. И хотя в силу специфики отрасли социального обеспечения имеются различия в регулировании, по существу, единых общественных отношений, центральное место в нем должны занимать нормы гражданского права. Намеренно не рассматривая вопрос об основаниях разграничения услуги как объекта гражданского права и социальной услуги (по равенству сторон, по субъектному составу правоотношений, возмездности и безвозмездности услуги и др.), хотелось бы обратить внимание на необходимость пересмотра господствующей в научных кругах точки зрения о невозможности легального применения гражданско-правового договора в сфере бесплатного социального обслуживания. Эта необходимость вызвана изменившимися общественными отношениями. Кроме того, внедрение гражданско-правовых конструкций в систему социального обслуживания позволит ввести:

- дополнительные механизмы защиты прав получателей государственных услуг;
- объективный анализ качества предоставления услуг по социально-

¹⁵ См.: Меркулов В.В. Гражданско-правовой договор в механизме регулирования товарно-денежных отношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1994. С. 7 ; Ситдикова Л. Б. Проблемы защиты прав потребителей в сфере оказания публичных услуг // Рос. юстиция. 2015. № 2. С. 14–17.

¹⁶ См.: Васильева Ю.В. О функциональном подходе к предмету права социального обеспечения // Гарантии реализации прав граждан в сфере труда и социального обеспечения. М., 2006. С. 598 ; Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. 2-е изд., доп. М., 2009. С. 54.

¹⁷ См.: Барков А.В. Социальное обслуживание в условиях рыночной экономики : современные тенденции и перспективы развития // Трудовое право. 2006. № 9. С. 25–27.

му обслуживанию по степени удовлетворенности от оказанной услуги получателем государственной услуги;

– дополнительные экономические мотивации к увеличению негосударственного сектора в сфере социального обслуживания.

К числу проблем социального обслуживания относится также существующее в настоящее время региональное различие в объемах прав граждан на социальное обслуживание, уровнях их реализации, доступности, качестве и безопасности предоставления социальных услуг, которое не позволяет в полной мере удовлетворить потребности населения в социальных услугах высокого качества и ставит их уровень (основания, объем и качество) в зависимости от категории льготников (федеральные и региональные) и места жительства.

Анализ законодательства в сфере социального обслуживания показал, с одной стороны, сформированность на современном этапе нормативной базы государственной социальной помощи малообеспеченным гражданам, а с другой – характерное для социального обеспечения в целом непостоянство. И хотя основные изменения последнего времени в сфере обеспечения социальных функций государства и модернизации системы социального обслуживания сопровождались необходимостью приведения нормативно-правовой базы в соответствие с целями реформирования социального сектора (например, адресность предоставления социальных услуг), следует отметить ограниченность средств бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, недостаточный объем субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, что связано с глубоко кризисным состоянием отечественной экономики и не позволяет в полной мере реализовать задачи социальной помощи.

Таким образом, обеспечение условий и создание эффективной модели правового регулирования государственной социальной помощи нуждающимся гражданам является важнейшей проблемой современного этапа развития социальной политики Российского государства. Учитывая проблемы, связанные в первую очередь с недостатком финансирования мероприятий по социальной поддержке населения, можно предположить неизбежность поиска государством путей решения финансовых проблем, что повлечет изменение текущего законодательства. В связи с этим немаловажным является решение именно указанных в статье проблем законодательного плана.

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