

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра теории государства и права

**Правовое регулирование социального обслуживания граждан
в Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки III курса 364 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Алексеевой Анны Сергеевны

Научный руководитель

канд. юрид. наук, доцент

Т.В. Синюкова

Зав. кафедрой
теории государства и права,

канд. юрид. наук, доцент

Т.В. Синюкова

Саратов 2017

Введение. С появлением новаций правового регулирования социального обслуживания граждан вопросы организации социального обслуживания получили активное обсуждение на уровнях федеральной и региональной власти. Вопросы социального обслуживания населения также ежегодно обсуждаются на всероссийских форумах и съездах с участием представителей профильных федеральных и региональных ведомств, практиков – руководителей и специалистов организаций социального обслуживания и социальной защиты населения, представителей некоммерческих организаций, социально направленных бизнес-организаций и других. Так, , ежегодно для обмена опытом представители профессиональных сообществ встречаются на дискуссионных площадках разных субъектов РФ: съезды социальных работников (в 2016 году состоялся Всероссийский Съезд социальных работников «Социальной работе в России 25 лет: вчера, сегодня, завтра»), Международный форум «Старшее поколение» (ежегодно с 2006 года проводится в г. Санкт-Петербург), Всероссийский форум социальных работников (г. Ярославль, 2015 год), Форум социальных инноваций регионов (г. Омск, 2015 год) и другие мероприятия. На подобных встречах обсуждаются актуальные проблемы организации предоставления социального обслуживания населению Российской Федерации. По итогам проведенных мероприятий их организаторами формируются информационные материалы, которые размещаются на официальных сайтах и выпускаются в виде каталогов, сборников тезисов и других материалов, обобщающих опыт.

Имеется достаточное количество разработок по проблемам социальной защиты и социального обслуживания населения, основанных на регулирующей социальное обслуживание нормативной базе, действующей до 2015 года. Основная масса научных работ и публикаций по исследуемой теме основана на утративших ныне силу Федеральном законе от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и Федеральном законе от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов». С учетом вступившего в силу с 1

января 2015 года Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» данная тема разработана слабо.

В настоящее время имеется реальная практическая необходимость анализа действующей правовой базы организации социального обслуживания населения в Российской Федерации. В связи с недостаточной изученностью необходимо проанализировать вопросы организации социального обслуживания в Российской Федерации с учетом актуальных изменений в законодательстве в данной сфере.

В данной выпускной квалификационной работе правовое регулирование социального обслуживания граждан в Российской Федерации рассматривается с учетом вступившего в силу законодательства, фундаментом которого стал Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

В связи с этим основными необходимыми источниками для исследования стали актуальные на сегодняшний день правовые акты, комментарии к ним, рекомендательные и информационные письма разработчиков федеральных нормативных правовых актов, монографии и статьи практических работников в журналах и сборниках профессиональной направленности, тезисы выступлений на форумах, съездах и других дискуссионных площадках, как срез мнений представителей разных структур, лучших практик реализации Федерального закона № 442-ФЗ.

При этом можно говорить о наличии элементов системы организации социального обслуживания населения Российской Федерации, которые не подверглись серьезным изменениям в связи реформацией регулирующей нормативной основы. Это основные понятия, используемые в системе социального обслуживания населения, принципы правоотношений организаций и их клиентов в рамках предоставления социальных услуг, конституционные основы реализации прав граждан на социальное обеспечение, защиту законных

прав и интересов, чести и достоинства и другие основополагающие принципы социального обслуживания.

Новый федеральный закон не несет в себе положений, основательно меняющих систему социального обслуживания, он только приводит ее в соответствие с изменившимися с 1995 года условиями экономической, политической и социальной сфер общественной жизни, актуализирует в соответствии с потребностями сегодняшнего общества и требованиями к качеству предоставляемых социальных услуг.

Таким образом, тема выпускной квалификационной работы является *актуальной* и раскрывает основы организации социального обслуживания населения в условиях адаптации к новой системе предоставления гражданам социальных услуг. Это дает основание полагать, что изучение данной темы в рамках действия нового законодательства придает выпускной квалификационной работе *научную новизну* и *практическую значимость*.

Объектом исследования является правовое регулирование социального обслуживания в Российской Федерации и Саратовской области.

Предмет исследования – влияние нового законодательства на механизм предоставления социальных услуг населению Российской Федерации и Саратовской области.

Цель исследования – изучить особенности правового регулирования социального обслуживания в Российской Федерации, в том числе на примере Саратовской области, в условиях модернизации системы организации предоставления населению Российской Федерации и Саратовской области социальных услуг, выявить проблемы и недостатки правового регулирования в данной сфере и выработать предложения по их устранению.

Поставленная цель достигается последовательным решением следующих исследовательских *задач*:

- определить роль института социального обслуживания в системе социальной защиты населения;

- рассмотреть правовые основы реализации и защиты прав граждан на социальное обслуживание;
- рассмотреть особенности правового регулирования социального обслуживания граждан в условиях модернизации сферы социального обслуживания в Российской Федерации путем анализа совершенствования нормативно-правовой базы Российской Федерации и Саратовской области в сфере социального обслуживания населения в целях реализации Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»;
- выявить недостатки правового регулирования в системе социального обслуживания Российской Федерации и Саратовской области и найти возможные пути их устранения.

В качестве теоретической основы исследования использовались труды российских и зарубежных ученых, специалистов в области правоведения, социологии, социальной работы, которые рассматривали проблемы социального государства, социальной политики, социального развития, в том числе социального обслуживания, значимость социального обслуживания как социального института, проблемы правового регулирования социального обслуживания и другие вопросы. Среди них – М. Вебер, М.О. Буянова, К.Н. Гусов, Э. Дюркгейм, Г. Зиммель, В.Н. Казаков, В.К. Миронов, Г.И. Осадчая, В.Н. Сергеев, И.И. Столяров, В.Н. Толкунова, Е.Р. Ярская-Смирнова и другие.

Для анализа правового регулирования социального обслуживания в Российской Федерации и Саратовской области было изучено федеральное и региональное законодательство. В целях проведения сравнительного анализа изучены нормативные акты, утратившие силу.

Для формирования информационной базы исследования изучены статистические материалы, отчеты Министерства труда и социальной защиты РФ, министерства социального развития Саратовской области, данные Федеральной службы государственной статистики и территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области,

материалы научных институтов, размещенные на официальных сайтах в сети Интернет.

Апробация результатов работы осуществлялась на шести научно-практических конференциях; в сборниках материалов научно-практических конференций и студенческих и магистерских круглых столов опубликовано три статьи по темам, соответствующим теме выпускной квалификационной работы.

Задачи исследования определяют структуру выпускной квалификационной работы, состоящую из введения, двух глав, включающих каждая по два параграфа, заключения и списка использованных источников.

В **первой главе** «Социальное обслуживание как правовой институт» система социального обслуживания рассматривается как социальный институт. В системе социальной защиты населения он играет роль неотъемлемого атрибута социального государства, обладает особой социальной значимостью.

Приводятся определения понятий по тематике исследования. Под «социальным обслуживанием» понимается деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам. В свою очередь социальная услуга – это действия по оказанию гражданину постоянной, периодической или разовой помощи в целях улучшения условий его жизнедеятельности и расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

Понятие «социальная защита» объединяет в себе все меры, предпринимаемые государством по обеспечению комфортных условий жизни населения, удовлетворению потребностей граждан в социальной защите и социальном обслуживании, поддержанию жизнеобеспечения, преодолению ситуаций риска, таких как болезнь, безработица, старость, инвалидность, смерть кормильца и других.

Рассмотрены функции профильных ведомств Российской Федерации и Саратовской области. На примере Саратовской области рассмотрена деятельность подведомственных учреждений социального обслуживания министерства социального развития области в отношении социально уязвимых

категорий граждан, в том числе на примере организации социальной защиты граждан пожилого возраста.

Рассмотрены особенности обеспечения и защиты прав граждан на социальное обслуживание в Российской Федерации и Саратовской области. Определены правовые основы реализации и защиты прав граждан на социальное обслуживание, закрепленные Всеобщей декларацией прав человека, Конституцией РФ, Федеральным законом № 442-ФЗ, другими федеральными законами и подзаконными нормативными актами. Определены принципы социального обслуживания, права граждан на социальное обслуживание и при получении социальных услуг, меры, реализуемые государством для обеспечения реализации прав граждан и их защиты.

Исследованы проявления негативного мнения общественности о принятии Федерального закона № 442-ФЗ на примере действий Общероссийской общественной организации защиты семьи «Родительское Всероссийское Сопротивление» в связи с содержащейся, по мнению активистов организации, в данном Федеральном законе ювенальной составляющей.

На примере законопроекта, внесенного Законодательным Собранием Республики Карелия «О внесении изменений в статьи 15 и 22 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (в части уточнения оснований для признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании и порядка предоставления социального сопровождения)», рассматриваются случаи неоднократных попыток внесения изменений в Федеральный закон № 442-ФЗ, в основном в части исключения составляющей, якобы открывающей государству возможности вмешательства в частную жизнь. По мнению автора, вмешательство государства в частную жизнь исключено, поскольку социальное обслуживание основывается на заявительном принципе. Предоставление социальных услуг и отказ от них возможны только с учетом волеизъявления получателя.

Функционирование в государстве института социального обслуживания необходимо для обеспечения достойной жизнедеятельности социально незащищенных категорий населения, повышения качества жизни пожилых, инвалидов, семей с детьми и других категорий населения. Обеспечение государством социальной защиты граждан и наличие института социального обслуживания в России свидетельствует о социальной направленности государства.

В Российской Федерации создана полноценная правовая основа для реализации и защиты прав граждан на социальное обслуживание. В полной мере соблюдаются принципы социального обслуживания, закрепленные Федеральным законом № 442-ФЗ, также государством реализуются необходимые меры по обеспечению защиты прав граждан на социальное обслуживание и при получении социальных услуг.

Таким образом, организация социального обслуживания населения – это важнейшее направление реализуемой социальной политики Российской Федерации, которое в настоящее время получило новый импульс для развития в условиях реализации нового законодательства.

Во **второй главе** «Особенности правового регулирования социального обслуживания граждан в современных условиях» рассматриваются особенности правового регулирования социального обслуживания граждан в РФ.

Особое внимание уделено анализу нормативной правовой базы в сфере социального обслуживания населения Российской Федерации и Саратовской области и ее совершенствованию.

Реформация нормативной правовой базы, регулирующей сферу предоставления населению социальных услуг, связывается автором с недостаточностью и несовершенством правового регулирования, основанного на законодательстве, принятом в 1995 году. В связи с экономическими, политическими и другими общественно значимыми процессами,

происходящими в настоящее время, правовое регулирование любой сферы общественной жизни развивается и требует совершенствования.

Принятие мер по внесению изменений в существующие нормативные правовые акты не всегда является достаточным. В данном случае система социального обслуживания требовала особого внимания законодателя ввиду значимости социальной сферы и деятельности государства по защите прав социально незащищенных категорий граждан. В связи с этим в отношении законодательства, регулирующего социальное обслуживание, проведена серьезная реформация.

Автором проводится анализ законодательных новаций и приводятся отличия в организации социального обслуживания от действующей до 2015 года системы: сравниваются понятия, принципы, виды социальных услуг, порядок предоставления социальных услуг, подчеркивается необходимость формирования и развития рынка социальных услуг, в том числе по развитию негосударственных организаций социального обслуживания. Отмечается внедрение системы независимой оценки качества социальных услуг.

Проведен анализ хода разработки федеральными и региональными органами государственной власти нормативной правовой базы в целях реализации положений Федерального закона № 442-ФЗ. Отмечен эффективный опыт субъектов Российской Федерации, преуспевших в разработке нормативных правовых актов для эффективного правового регулирования.

Отмечена особая важность обсуждения опыта и проблем реализации в субъектах РФ положений Федерального закона № 442-ФЗ на всероссийском уровне в рамках встреч представителей профессионального сообщества на дискуссионных площадках форумов, съездов, конференций и других мероприятий, а также распространения эффективного опыта передовых регионов.

В результате изучения правовой базы, принятой на федеральном и региональном уровнях, автором делается вывод, что нормативная основа для организации социального обслуживания населения приведена в соответствие

Федеральному закону № 442-ФЗ и в настоящее время продолжает совершенствоваться. Приводится пример одного из последних изменений в правовом регулировании на федеральном уровне в части внесения дополнений в форму индивидуальной программы предоставления социальных услуг.

В связи с принятием 28 декабря 2013 года Федерального закона № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», который вступил в силу 1 января 2015 года, в системе социального обслуживания РФ осуществлен переход на новые принципы организации деятельности по социальному обслуживанию. Несмотря на значимые изменения в федеральном законодательстве, регулирующем социальное обслуживание в РФ, задача органов государственной власти в сфере социального обслуживания остается прежней – организация предоставления населению качественных социальных услуг. Таким образом, получатели социальных услуг продолжают реализацию законных прав на социальное обслуживание и не сталкиваются с ухудшением качества обслуживания при переходе на новую систему.

В целом, новый закон нацелен на улучшение качества, доступности и эффективности социальных услуг. В основном, законодательные изменения затронули деятельность организаций-поставщиков социальных услуг по оформлению документов получателей.

Годовой временной промежуток между принятием в конце 2013 года и вступлением в силу в начале 2015 года Федерального закона № 442-ФЗ позволил провести необходимую подготовительную работу для перехода на новый порядок работы, в том числе разработку региональных правовых актов и разъяснительную работу с населением.

Таким образом, принятие Федерального закона № 442-ФЗ стало необходимой ступенью для достижения цели по созданию прочной и современной правовой платформы для регулирования системы социального обслуживания.

Конечно, со вступлением в силу Федерального закона № 442-ФЗ возникли проблемы в ходе осуществления правотворческой деятельности органов власти субъектов РФ и осуществления региональными учреждениями социального обслуживания населения практической деятельности по предоставлению социальных услуг населению.

В ходе исследования выявлены основные недостатки правового регулирования социального обслуживания:

- несовершенство издаваемых нормативных актов, регулирующих организацию предоставления социального обслуживания, в особенности в субъектах РФ;

- несвоевременность принятия на федеральном уровне правовых актов и недостаточность методических рекомендаций, необходимых для нормотворчества субъектов РФ и практической деятельности по предоставлению населению социальных услуг;

- перегруженность базы нормативных правовых актов в связи с постоянно возникающей необходимостью внесения изменений;

- отсутствие в Федеральном законе № 442, комментариях и статьях уточнений и разъяснений, необходимых для обеспечения населения социальным сопровождением;

- закрепленная Федеральным законом № 442 правомерность отказа гражданину в социальном обслуживании при наличии у него заболеваний, угрожающих здоровью или жизни социального работника, только в стационарной форме социального обслуживания;

- отсутствие рекомендаций по вопросу порядка принятия немедленного решения об оказании срочных социальных услуг в части проведения процедуры признания гражданина нуждающимся в срочных социальных услугах.

Также выделены особенности правового регулирования социального обслуживания в Саратовской области:

- не принимался закон о социальном обслуживании на региональном уровне, как это сделано в ряде других регионов;

– обновленная в связи с принятием Федерального закона № 442 нормативная база в настоящее время продолжает совершенствоваться в связи с необходимостью устранения пробелов и дублирующихся норм;

– правовые акты, регулирующие социальное обслуживание, не систематизированы в кодекс или свод законодательства;

– открытая Федеральным законом № 442 возможность выхода на рынок предоставления социальных услуг негосударственных социальных служб пока не получила должного развития, как, например, в Республике Башкортостан, где часть функций по оказанию социальных услуг передана от государства некоммерческим организациям и социально ориентированным бизнес-организациям.

По итогам выявленных недостатков правового регулирования автором предложены следующие пути их устранения:

– принятие мер по повышению качества правотворческой деятельности в сфере правового регулирования организации социального обслуживания;

– усиление информирования населения о своих законных правах и недопущение нарушения прав граждан на социальное обслуживание;

– усиление методической поддержки по организации социального обслуживания населения Министерством труда и соцзащиты РФ профильных ведомств субъектов;

– принятие дополнительных нормативных правовых актов на федеральном уровне в целях регламентирования вопросов, не охваченных в ранее принятых правовых актах;

– обеспечение тиражирования эффективного опыта организации предоставления социальных услуг передовых регионов Российской Федерации.

В настоящее время для устранения недостатков правового регулирования в Российской Федерации и регионах РФ постоянно проводится информационно-разъяснительная работа с населением и работниками организаций социального обслуживания.

Имеющиеся недостатки правового регулирования социального обслуживания населения, по мнению автора, имеют временный характер в связи с пребыванием системы в условиях законодательных изменений.

К сожалению, решение государством социальных проблем в целом не всегда проходит на должном уровне, о чем «говорят» отклики граждан, которые не в полной мере удовлетворены проводимой государством социальной политикой. Необходимо принять меры по совершенствованию социально направленного законодательства в целом, сглаживанию социального неравенства, повышению эффективности мер социальной поддержки, чтобы исключить случаи нарушения прав граждан. Необходимо обеспечить равные условия для достойной жизни и возможности развития всех категорий граждан, общедоступность социально значимых товаров и услуг, эффективность и доступность социальных услуг.

В результате рассмотрения особенностей организации социального обслуживания населения в Российской Федерации и Саратовской области, автором делается вывод, что главными задачами в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения области является обеспечение населения необходимым качественным социальным обслуживанием, реализация программ, направленных на организацию социальной защиты и социального обслуживания отдельных категорий граждан, контроль эффективности деятельности учреждений социальной защиты и социального обслуживания населения области, организация широкой информационно-разъяснительной работы с населением о видах и условиях предоставления социальных услуг. Таким образом, эффективности социальной политики и деятельности социозащитных учреждений области в Саратовской области уделяется большое внимание.

Таким образом, институт социального обслуживания населения в России и Саратовской области в настоящее время можно назвать эффективно функционирующей системой, а правовое регулирование – достаточным и постоянно развивающимся.

